

Relatório de Estágio na Representação Permanente de Portugal de Portugal junto da União Europeia

A sustentabilidade do poder normativo da UE nas relações com a
‘vizinhança’, entre constrangimentos internos e externos: o caso
da Ucrânia, Geórgia e Moldova

Maria Sofia Cebola Lima

**Relatório de Estágio de Mestrado em Ciências Políticas e Relações
Internacionais com especialização em Globalização e Dinâmicas
Regionais**

junho de 2020

Relatório de Estágio apresentado para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais realizado sob a orientação científica da Professora Doutora Alexandra Magnólia Dias.

Agradecimentos

Aos que nunca me deixam sozinha, a ir ou a voltar.

Família, Gonçalo, e a minha constelação de amizades.
Por muitos quilómetros, que nada mudam.

"Sempre chegamos ao sítio aonde nos esperam"

(José Saramago, *Viagem do Elefante*)

Resumo

O presente relatório de estágio foi elaborado a partir das atividades desenvolvidas na REPER, a Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (UE), entre outubro de 2018 e abril de 2019, e encerra a componente não-letiva do referido Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais.

Entre outras matérias de política externa, o estágio compreendeu sobretudo o acompanhamento do Grupo da Europa Oriental e Ásia Central (COEST) e, por conseguinte, a relação com os países da Parceria Oriental (PO), privilegiando-se os casos da Ucrânia, Geórgia e Moldova. Esta temática constitui a componente teórica central deste relatório, sendo explorada principalmente pela lente construtivista favorecida pelos autores selecionados, e que teoriza a atuação externa europeia como transformativa, em função de um ideal moral normativo.

Para tal, é introduzido o enquadramento interinstitucional da REPER, seguido de uma breve análise do sustentáculo institucional da tese referida, e uma curta resenha histórica dos objetos que se entendem vincular os princípios e valores fundacionais da UE (Tratados/Declarações relevantes), bem como dos objetivos propostos para a sua atuação externa (Política Europeia de Vizinhança/PO).

Assim, recorrendo ao presente momento da cooperação multilateral e bilateral a Leste, pretende-se aferir a atual sustentabilidade do poder normativo da UE. Com esta finalidade, a exposição institucional introdutória é contrabalançada com a atuação interna europeia — pautada pela união e coerência entre Estados-Membros (EM) — revendo-se igualmente os sucessos e limitações da relação com os parceiros orientais, incluindo as interferências externas. Por fim, é apresentada a componente prática que inspirou este relatório.

Palavras-chave: Política Europeia de Vizinhança (PEV); Parceria Oriental (PO); COEST; Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (REPER); UE enquanto ator normativo.

Abstract

This traineeship report is the outcome of the activities carried out at the Portuguese Permanent Representation to the EU between October 2018 and April 2019, combining both the scientific and practical components that lead to the conclusion of the referred MSc in Political Science and International Relations.

Among other foreign policy matters, the traineeship involved accompanying primarily the Council's Working Party on Eastern Europe and Central Asia, and thus, relations with partner-countries under the Eastern Partnership (EaP), focusing in on Ukraine, Georgia and Moldova. The main theoretical component builds on this thematic, exploring it through a constructivist lens favoured by the selected authors, which theorises the EU's external actions as transformative, grounded on a moral normative ideal.

The introduction of the inter-institutional relations is followed by a brief analysis of the institutional background which anchors the main argument, then complemented with a short historical overview of the objects that are understood to bind the EU's principles and values, enshrined in Treaties and relevant declarations; as well as the objectives of its external action (European Neighbourhood Policy and EaP).

By analysing the present moment of the Eastern multilateral and bilateral relations, the report aims to ascertain the current sustainability of the EU's normative stance. As such, the introductory institutional exposition is viewed against the EU's internal actions – underpinned by unity and coherence between Member-States – while also revising its achievements and limitations *vis-à-vis* its Eastern partners, including external interferences. It concludes with a description of the practical component that inspired this report.

Key words: European Neighbourhood Policy (ENP); Eastern Partnership (EaP); COEST; Permanent Representation to the EU; EU as a normative power.

Índice

AGRADECIMENTOS	3
RESUMO	4
ABSTRACT	5
ÍNDICE.....	6
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	7
INTRODUÇÃO.....	9
• Enquadramento metodológico	11
1 – QUADRO INSTITUCIONAL DA REPRESENTAÇÃO PERMANENTE DE PORTUGAL JUNTO DA UNIÃO EUROPEIA.....	13
1.1 REPER e instâncias preparatórias do Conselho	13
1.2 Serviço Europeu de Ação Externa.....	15
2 – A NORMATIVIDADE DA UE NAS SUAS RELAÇÕES EXTERNAS	18
2.1 A UE em interação com a ‘vizinhança’	18
2.2 A UE como ator normativo e ‘modelo de altruísmo’	21
2.3 Sustentáculo Institucional.....	26
2.3.1 Os instrumentos da PESC	29
3 – AS RELAÇÕES COM A ‘VIZINHANÇA’: O MODELO DE LESTE E OS PAÍSES DE ASSOCIAÇÃO	33
3.1 As relações bilaterais e a Parceria Oriental	33
3.2.1 O vetor russo e a esfera de influência partilhada	36
3.2.2 Os sucessos e os limites junto dos países de Associação	42
3.3 Os constrangimentos internos entre Estados-Membros.....	50
4 – O FUNCIONAMENTO E LOGÍSTICA DE UM GRUPO DE TRABALHO DO CONSELHO DA UE: O QUOTIDIANO DO ESTÁGIO.....	55
4.1 O Grupo de Trabalho Geográfico	55
4.2 COEST	56
4.2.1 Coordenação com outros grupos.....	58
4.2.2 A relação com a capital – MNE e missões diplomáticas: a telegrafia	58
4.3 Considerações práticas sobre o estágio na REPER: competências adquiridas.....	59
CONCLUSÃO.....	63
FONTES E BIBLIOGRAFIA	67
ANEXOS.....	77
Anexo 1 – Tipologia de entrevistados	77
Anexo 2 – Mapa do leste ucraniano	77
Anexo 3 – Mapa da Geórgia e regiões separatistas	78
Anexo 4 – Mapa da Moldova e região da Transnístria.....	78
Anexo 5 – Rota do gasoduto Nord Stream 2	79

Lista de Siglas e Abreviaturas

AA - Acordos de Associação
APE - Assuntos Políticos Europeus
AR/VP - Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros
CIVCOM - Comité para os Aspetos Cíveis da Gestão de Crises
COHAFA - Grupo da Ajuda Humanitária e Ajuda Alimentar
CODEV - Grupo da Cooperação para o Desenvolvimento
COEST - Grupo da Europa Oriental e Ásia Central
COELA - Grupo do Alargamento e dos Países em Negociação de Adesão à UE
COHOM - Grupo dos Direitos Humanos
COMAR - Grupo para o Direito do Mar
COPS - Comité Político e de Segurança
CNE - Conselho de Negócios Estrangeiros
COREPER - Comité de Representantes Permanentes
COTRA - Grupo para as Relações Transatlânticas
DG - Direção-Geral
DG DEVCO - Direção-Geral da Cooperação Internacional e Desenvolvimento
DG ECHO - Direção-Geral da Proteção Civil e Operações de Ajuda Humanitária Europeias
DGAE - Direção-Geral de Assuntos Europeus
DGPE - Direção-Geral de Política Externa
DG NEAR – Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento
EG - Estratégia Global
EUAM Ucrânia - Missão de Aconselhamento da UE na Ucrânia
EUBAM - Missão de Assistência Fronteiriça da UE na Moldávia e Ucrânia
EUMM - Missão de Observação da UE na Geórgia
EUA - Estados Unidos da América
EUISS - European Union Institute for Security Studies
FCSH/NOVA - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade NOVA de Lisboa
FPI - *Foreign Policy Instruments*
GT - Grupo de Trabalho
JAI - Justiça e Assuntos Internos

MENA - *Middle East and North Africa*

MNE - Ministério dos Negócios Estrangeiros

ONU - Organização das Nações Unidas

OSCE - Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

OSC - Organizações da Sociedade Civil

NATO - Organização do Tratado do Atlântico Norte

PCA - Acordos de Parceria e Cooperação

PCE - Presidente do Conselho Europeu

PCSD - Política Comum de Segurança e Defesa

PE - Parlamento Europeu

PESC - Política Externa e de Segurança Comum

PEV - Política Europeia de Vizinhança

PO - Parceria Oriental

REA - Direção de Serviços das Relações Externas, Europeias e Alargamento

RELEX - Grupo dos Conselheiros das Relações Externas

REPER - Representação Permanente junto da UE

REUE - Representante Especial da UE

RPA - Representante Permanente Adjunto

RIC - Regulamento Interno do Conselho

SEAE - Serviço Europeu de Ação Externa

SGUA - Support Group for Ukraine

SGC - Secretariado-Geral do Conselho

SIGMA - Support for Improvement in Governance and Management

SJC - Serviço Jurídico do Conselho

SPM - Direção de Serviços das Organizações Políticas Internacionais

TFUE - Tratado do Funcionamento da União Europeia

TUE - Tratado da União Europeia

TAIXEX - *Technical Assistance and Information Exchange*

UE - União Europeia

ZCLAA - Zona de Comércio Livre Abrangente e Aprofundado (no original, *Deep and Comprehensive Free Trade Area*).

Introdução

Desde Maastricht que a União Europeia procura afirmar-se no palco internacional como um ator coeso e fiel a normas, princípios e valores, algo que desde a sua conceção a distingue dos restantes atores na sociedade internacional. Esta premissa é força motriz e condicionante da orientação das relações externas do que é considerado o mais bem-sucedido projeto de paz à escala universal. Uma União conotada com a promoção do desenvolvimento humano, a salvaguarda de direitos e liberdades fundamentais, instituições democráticas resilientes e o Estado de direito. Agindo não como um fim em si própria, mas antes como meio cujo objetivo último é o de firmar relações seguras e sustentáveis com os seus parceiros, baseadas em interesses comuns, impondo-se como a condição *sine qua non* o compromisso para com este modelo democrático – tal constituindo o núcleo do seu poder normativo. Importa, assim, introduzir este abrangente tópico de investigação que abriga este relatório.

O ponto de partida do dimensionamento desta teoria *vis-à-vis* a sua verificação empírica é a Representação Permanente de Portugal junto da UE (REPER), onde decorreu a componente prática sobre a qual este relatório se apoia.¹ Figurada nesta orgânica, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), que engloba a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), é um amplo organismo vivo com 28 células² a moldar a sua execução de acordo com o princípio da unanimidade.³

Neste âmbito, é efetuado no capítulo I um breve enquadramento interinstitucional das principais dinâmicas observadas pela autora do presente relatório. Posteriormente, no âmbito da prossecução das relações externas com os países da Europa de Leste, surge o

¹ Por uma questão de contextualização histórica e dos desenvolvimentos políticos que culminaram no paradigma atual das relações externas com a ‘vizinhança’ de Leste, o período temporal analisado não coincide integralmente com o do estágio. Por este motivo, o capítulo II recua até à génese da PESC por forma a enquadrar o presente momento da narrativa, que é alongada no capítulo III, privilegiando-se efetivamente os acontecimentos decorridos maioritariamente durante e imediatamente após o período de estágio, bem como as suas repercussões.

² Sendo o período considerado anterior à saída do Reino Unido da União Europeia, o relatório faz referência ao conjunto dos 28 Estados-Membros, sendo que o referido Estado fez parte da construção europeia em análise e foi elemento central da formulação das políticas para com o Leste.

³ “Regra geral, todas as decisões tomadas relativamente à Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia (UE) são adotadas por unanimidade. No entanto, em determinados casos, um país da UE pode optar por se abster de votar numa dada ação sem que tal impeça a deliberação. Tal pode acontecer, por exemplo, quando a UE propõe condenar as ações de um país não pertencente à UE. Nos termos do artigo 31.º do Tratado da União Europeia (TUE), o país que se abstém construtivamente pode qualificar a sua abstenção por meio de uma declaração formal. Nesse caso, está dispensado de aplicar a decisão, mas é obrigado a reconhecer que a mesma vincula a UE.” Informação presente no ‘glossário das sínteses’ disponível no website do acervo online jurídico da UE em <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/abstention.html?locale=pt>. [consultado a 28/04/2020].

Grupo da Europa Oriental e Ásia Central⁴ (COEST), acompanhado pela autora nesta instituição, e que junta os Estados-Membros (EM), o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) e a Comissão Europeia (CE) na formulação de políticas.

O capítulo II introduz a componente científica por forma a responder às questões em torno do quadro institucional que legitima a normatividade da UE. À luz desta contextualização, são revistas as teorias que analisam a UE enquanto potência normativa e transformativa, desempenhando um papel fundamental no estabelecimento da agenda internacional em projeção e universalização do seu carácter democrático e humanístico.

Aqui, privilegiam-se as óticas de autores como Ian Manners (2002, 2006, 2008), Karen Smith (2001, 2006, 2015), Joseph Nye (2007, 2008), Duchêne (1973), entre outros, fundamentais para entender a trajetória e evolução da UE enquanto ator internacional, mas também ao nível interno. É seguidamente apresentada uma breve resenha da evolução da PESC à Política Europeia de Vizinhança (PEV) atual, ao revisitar alguns dos principais documentos oficiais neste âmbito.

Deste modo, o capítulo III prossegue o encadeamento com a Parceria Oriental (PO) e o paradigma de Leste, no qual a revisão crítica é aplicada, ambicionando-se um entendimento do contexto macropolítico das variáveis selecionadas pela autora que têm influenciado globalmente o poder normativo da UE e os seus resultados nesta região. É atribuído maior destaque à Ucrânia, Moldova e Geórgia, atendendo ao rumo europeu que os três parceiros tomaram, ao usufruir simultaneamente de um processo de associação política e integração económica — algo que não impediu uma apropriação conturbada das políticas europeias, como será demonstrado.

Revendo as perspetivas de análise e os conceitos observados, em correlação com o momento atual da relação da UE com o Leste, nomeadamente os constrangimentos internos e externos que esta atravessa, pretende-se alcançar uma reflexão holística quanto à atual alavancagem (*“leverage”*) europeia face aos Estados-parceiros em apreço, bem como a inferência de possíveis tendências futuras sobre o posicionamento europeu no palco internacional. Por último, o capítulo IV retoma a temática introduzida no primeiro

⁴ As competências deste grupo estendem-se igualmente à Ásia Central, à região do Ártico, abarcada pela “Dimensão Setentrional”, e ao Mar Negro, no âmbito da “Organização de Cooperação Económica do Mar Negro”. Atendendo ao extenso espaço geográfico e por motivos de gestão proficiente da extensão deste relatório, estas não serão abordadas, pese embora a sua elevada pertinência para o argumento em questão. Ademais, a Ásia Central, apelidada de “região circundante”, inclui-se num espaço pós-soviético que não integra o conceito de ‘vizinhança’ e não é por isso considerada pelo mandato da Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento, que formulou a PEV.

capítulo, desta vez para expor a dimensão prática experienciada pela autora durante o período de estágio.

- **Enquadramento metodológico**

A investigação incidiu inicialmente na análise de fontes primárias para a qual contribuíram os conhecimentos únicos obtidos através da observação direta e participante da dinâmica do COEST durante o período referido. As fontes consultadas trataram-se na sua maioria de documentos de trabalho do Conselho, sínteses de informação providenciadas pelo SEAE e/ou Comissão através dos canais para o efeito e comunicação interna do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Note-se que estas não serão incluídas ou referenciadas diretamente neste relatório por motivos de confidencialidade. A consulta e interpretação de documentos oficiais públicos da UE,⁵ como Comunicações da Comissão, Tratados, Conclusões do Conselho, Estratégias, entre outros, foi igualmente essencial para as inferências alcançadas.

Simultaneamente, procedeu-se à análise de bibliografia crítica a fim de extrair as principais teses sobre o tema na sua globalidade e efetuar o estado da arte. Com base nas perspetivas de análise eleitas para investigação do objeto de estudo e na revisão da literatura, foi possível delinear as múltiplas componentes do argumento principal que percorre este relatório e os constrangimentos que o caracterizam, que a autora observou também na dimensão empírica. Posteriormente, o recurso a fontes secundárias decorreu através da consulta de informação estatística disponível em plataformas de investigação da Parceria Oriental, ou dos Estados-parceiros, e índices internacionais fornecidos por organizações como a *Transparency Internacional*, *Freedom House* ou os Repórteres sem Fronteiras. A utilização de artigos e comunicados de imprensa, discursos públicos de oficiais da UE ou autoridades nacionais dos Estados-parceiros e EM, foram também elementos complementares fundamentais, permitindo um acompanhamento do processo factual, concomitante ao recurso a análise de conteúdo.

Por fim, é pertinente destacar que em virtude do estágio profissional que a autora realizou posteriormente na Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações

⁵ No que respeita às referências a documentos como Tratados da UE, ou outros textos com versão oficial traduzida na língua portuguesa pelos serviços institucionais europeus, note-se que a grafia maioritariamente utilizada é a do acordo ortográfico vigente na época de publicação dos referidos documentos. Por seu turno, a autora utiliza na presente tese o acordo ortográfico em vigor atualmente desde 2009, podendo assim surgir discrepância de grafias nas transcrições integrais de citações na língua portuguesa, que se optou por manter no original.

de Alargamento (DG NEAR), entre outubro de 2019 e março de 2020, foi possível dar continuidade à investigação da temática em análise através da consulta de documentos de trabalho internos e entrevistas a funcionários da UE.

Os contributos originais destes contactos forneceram à autora conteúdos extremamente valiosos, também pelo seu teor confidencial, que de outra forma não teria sido possível adquirir, tendo principalmente moldado a reflexão presente no capítulo III, bem como a conclusão e tendências futuras.

As entrevistas semiestruturadas (Klotz, & Prakash, 2009), conduzidas em Bruxelas entre novembro de 2019 e fevereiro de 2020, foram dirigidas a funcionários da DG NEAR e SEAE envolvidos na elaboração da estratégia, e a um elemento do corpo diplomático de um dos Estados-parceiro em apreço. Estas decorreram em contexto informal, sendo as perguntas adaptadas no decurso da conversa a cada caso e ao entrevistado. As informações resultantes serviram assim de complemento à investigação e não constituem uma amostra sistematizada ou analisada com rigor metodológico.

Importa esclarecer que devido à sensibilidade do tema, alguns entrevistados solicitaram a omissão do seu nome e/ou cargo, a fim de salvaguardar o seu contexto profissional e usufruir de maior liberdade pessoal e honestidade intelectual, que de outra forma estaria comprometida. Esta intenção foi apenas comunicada no final da entrevista, assumida-se, pelos contornos das declarações proferidas, tendo sido na íntegra respeitada pela autora do presente relatório. Neste sentido foi criada apenas uma tipologia que se encontra detalhada na tabela em anexo 1, sem qualquer identificação do ator entrevistado, mas que permite situar as suas declarações enquanto funcionário da UE ou corpo diplomático. Em termos de representação geracional e de género dos entrevistados a autora manteve essa preocupação. Contudo, as entrevistas conseguidas relacionaram-se mais com o tipo de funções exercidas e o conhecimento dos atores sobre a temática do relatório do que com representatividade e equilíbrio de género e geracional.

1 – Quadro Institucional da Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia

1.1 REPER e instâncias preparatórias do Conselho

Os 28 Estados-Membros estão representados em Bruxelas, capital belga e das instituições europeias, através da REPER. A missão diplomática mais numerosa da diplomacia portuguesa, sita na Avenida de Cortenbergh, número 12, e reúne por norma entre 70 a 120 funcionários que se dividem entre conselheiros técnicos, funcionários administrativos e corpo diplomático.⁶

“A nossa missão é a de representar o Estado Português nas diversas Instituições da União Europeia e assegurar a defesa dos seus interesses nos vários níveis e âmbito de decisão. Os funcionários desta Representação Permanente participam ativamente nos múltiplos grupos de trabalho do Conselho da União Europeia, onde em estreita cooperação com a administração portuguesa, veiculam e defendem as posições nacionais. As matérias mais importantes são discutidas nos Comitês de Representantes Permanentes (COREPER I, II e COPS), antes de serem inscritas na agenda do Conselho de Ministros e/ou na do Conselho Europeu que reúne os Chefes de Estado ou Primeiros Ministros dos Estados-Membros.”⁷

É na condução dos trabalhos do Conselho da União Europeia, designado Conselho, que a REPER representa predominantemente o Estado Português, além das restantes instituições, quando assim é requerido. A dinâmica entre estes atores é um elemento nuclear no quadro tradicional da política europeia. Em articulação com o Parlamento Europeu (PE),⁸ o Conselho — e as mais de 150 instâncias preparatórias⁹ (grupos de trabalho) nas quais as dez formações¹⁰ se decompõem — tem funções de cariz legislativo e orçamental, baseados em propostas da Comissão e posteriormente em leis

⁶ O corpo diplomático está maioritariamente associado a questões de política externa europeia; por seu turno, os conselheiros técnicos asseguram as matérias que exigem conhecimento especializado, provindo dos Ministérios sectoriais.

⁷ Excerto disponível no website oficial da REPER em <https://www.ue.missaoportugal.mne.pt/pt/a-reper/missao> [consultado a 30/03/2020].

⁸ No domínio da PESC, o PE dispõe das seguintes estruturas internas: Comissão dos Assuntos Externos (AFET) que inclui o Subcomité de Direitos Humanos (DROI), o subcomité de Segurança e Defesa (SEDE), o Comité de Desenvolvimento (DEVE) e ainda o Comité para o Comércio Internacional (INTA).

⁹ A nota do Conselho 10925/2018 de 6 de julho de 2018 estabelece a “Lista das instâncias preparatórias do Conselho”, e informa acerca da estruturação e participação das reuniões de todos os grupos de trabalho.

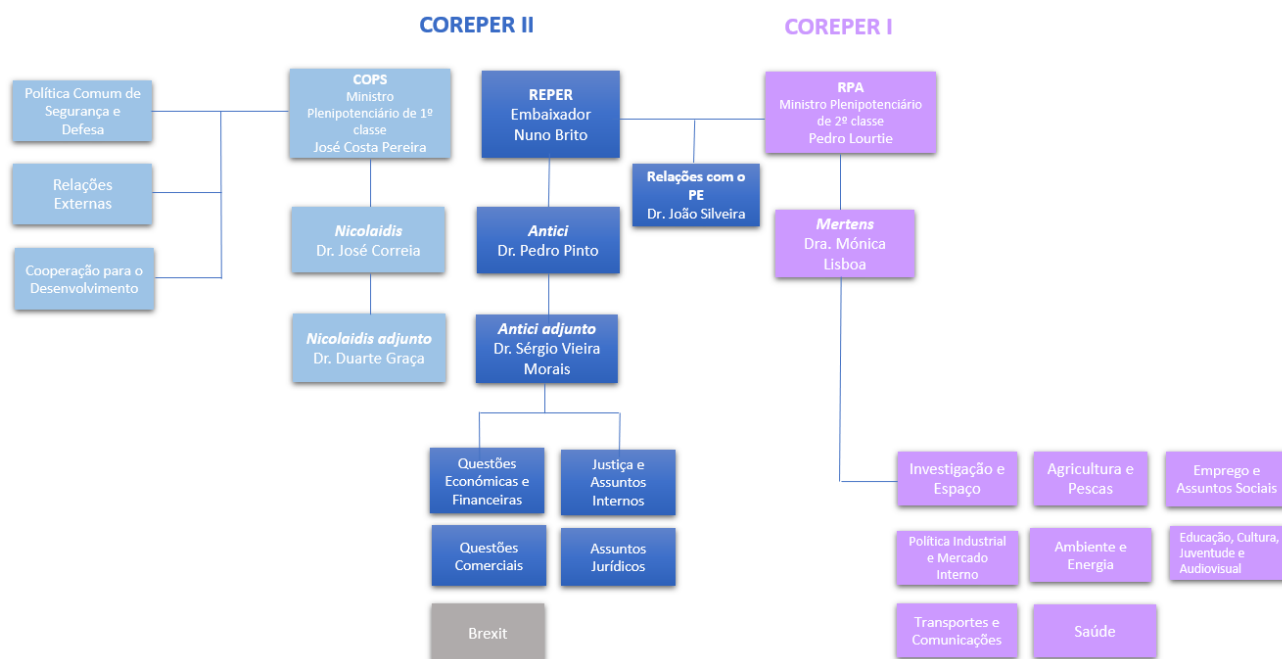
¹⁰ São estas: (1) Agricultura e Pescas, (2) Competitividade, (3) Transportes, Telecomunicações e Energia, (4) Ambiente, (5) Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores, (6) Educação, Juventude, Cultura e Desporto, formações geridas em COREPER I; e, paralelamente, o Conselho de Negócios Estrangeiros (7), Assuntos Gerais (8), Justiça e Assuntos Internos (JAI) (9), e Assuntos Económicos e Financeiros (10) cujos trabalhos são preparados em formato COREPER II. Por seu turno, de acordo com a sua competência, são os respetivos ministros nacionais ou secretários de Estado que participam nestas reuniões.

adotadas pelo processo legislativo ordinário,¹¹ com a exceção da política externa, sujeita a regras e procedimentos específicos (artigo 24.º do TUE).

O elemento principal, o Comité de Representantes Permanentes dos governos dos EM (COREPER), junta todos os Embaixadores junto da UE em reuniões bissemanais.

A coordenação das pastas do COREPER II cabe ao Chefe de Missão (igualmente denominado pelo acrónimo REPER), que é diretamente assistido pelo Representante Permanente Adjunto (RPA), que, por sua vez, gere o COREPER I; e o Representante no Comité Político e de Segurança (COPS). O COREPER é dirigido pelo Representante do EM incumbente da presidência rotativa do Conselho, e assegura o debate dos interesses dos EM quando é necessário chegar a acordo numa primeira fase, para o endosso final pelo Conselho — única instância com poder decisório.¹²

Figura 1.1 – Organigrama simplificado da REPER (2018-2019)



Fonte: elaborado pela autora.

Conforme detalhado na figura acima, a REPER assume a representação nacional nesta cadeia hierárquica, cuja administração é efetuada pelo Secretariado-Geral do Conselho (SGC) e pelo Serviço Jurídico do Conselho (SJC), que coordenam e assistem

¹¹“O processo legislativo ordinário consiste na adoção de um regulamento, de uma diretiva ou de uma decisão conjuntamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, sob proposta da Comissão. Este processo é definido no artigo 294.” (cf. *Versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*, JO C 202, 7 de junho de 2016).

¹² Durante o período de estágio compreendido neste relatório, esta foi assegurada pela Áustria (junho a dezembro de 2018), seguida pela Roménia (janeiro a junho de 2019).

imparcialmente o funcionamento de todos os grupos de trabalho (GT). Do organograma supra destaca-se o COPS¹³ enquanto elemento central na delineação da política externa, que responde por sua vez ao Conselho de Negócios Estrangeiros (CNE).¹⁴ Assim, nesta orgânica institucional, importa essencialmente para a temática deste relatório a dinâmica inerente ao CNE, formado pelos 28 Ministros dos Negócios Estrangeiros e presidido pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança e, simultaneamente, Vice Presidente da Comissão (AR/VP).¹⁵ Estas interações são novamente abordadas no capítulo IV (figura 4.1), nomeadamente as áreas de trabalho de cada instância preparatória do CNE, e em particular, o COEST, elemento central da componente prática deste relatório. *Na próxima secção é detalhado o propósito do SEAE.*

1.2 Serviço Europeu de Ação Externa

O Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE), criado pelo Tratado de Lisboa (TUE), é formalmente descrito como o serviço diplomático europeu e certifica-se que a “voz da União Europeia e dos seus cidadãos são ouvidas no mundo inteiro”¹⁶ através de 142 delegações em países não pertencentes à União e várias Organizações Internacionais.

Tal como uma missão diplomática nacional, estas promovem o aprofundamento da relação com um determinado país, em coordenação com as diversas Direções-Gerais (DG), conforme resumido na figura 1.2. Enquanto órgão “híbrido” (Missiroli, 2017),

¹³ “O CPS ocupar-se-á de todos os aspectos da PESC, incluindo a PESD (...) na definição e no acompanhamento da resposta da UE a uma crise. (...) O CPS deve, nomeadamente: a) Acompanhar a situação internacional nas áreas da Política Externa e de Segurança Comum, contribuir para a definição das políticas, mediante «pareceres» dirigidos ao Conselho, a pedido deste ou por sua própria iniciativa, e supervisionar a aplicação das políticas decididas ... f) Receber informações, recomendações e pareceres do Comité para os aspectos civis da gestão de crises e dirigir a este último directrizes relativas às matérias do âmbito da PESC; g) Coordenar, supervisionar e controlar os debates sobre questões do âmbito da PESC efectuados pelos diferentes grupos de trabalho, aos quais poderá dirigir directrizes, e cujos relatórios deverá analisar; h) Conduzir o diálogo político, tanto ao seu nível como nas formas previstas no Tratado (...)” (cf. Decisão do Conselho 2001/78/PESC de 22 de janeiro de 2001 que cria o Comité Político e de Segurança).

¹⁴ “O Conselho dos Negócios Estrangeiros elabora a ação externa da União, de acordo com as linhas estratégicas fixadas pelo Conselho Europeu, e assegura a coerência da ação da União (cf. Versões consolidadas do Tratado da União Europeia, JOUE C 202, 7 de junho de 2016, artigo 16.º (6)).

¹⁵ Figura originalmente introduzida no Tratado de Amesterdão em 1999; complementada agora com a vice-presidência (VP) da Comissão. Até então existiam separadamente dois cargos: Comissário para as Relações Externas; e o Alto Representante dos Negócios Estrangeiros e, simultaneamente, Secretário-Geral do Conselho, ocupado entre 1999 e 2009 pelo diplomata espanhol Javier Solana. Foi substituído pela britânica Catherine Ashton até 2014, seguindo-se a diplomata italiana Federica Mogherini na Comissão ‘Juncker’ (2014-2019).

¹⁶ “...em colaboração com os serviços diplomáticos dos Estados-Membros (...) é composto por funcionários provenientes dos serviços competentes do Secretariado- Geral do Conselho e da Comissão e por pessoal destacado dos serviços diplomáticos nacionais” (cf. Decisão do Conselho 2010/427/UE de 26 de julho de 2010 que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Ação Externa).

desdobra-se entre a Comissão¹⁷ e respetivos serviços, bem como o SGC e PE. Esta característica prende-se com a novidade do ‘duplo-chapéu’ do cargo de AR/VP, já referido.

Assim, através da união destas duas funções, anteriormente constituída pela acumulação do cargo de Secretário-Geral do Conselho, a PESC/PCSD, tradicionalmente associada a esta instituição, aproximou-se dos restantes domínios das relações externas administrados pela Comissão. Esta reformulação gerou alguma indefinição interinstitucional (Zotti, 2014; Missiroli, 2017) dada a sobreposição de portfólios na hierarquia das estruturas do SEAE e Comissão.

Para resolver esta questão, embora a Comissão detenha a primazia em matérias externas como a cooperação para o desenvolvimento (DG da Cooperação Internacional e Desenvolvimento), assistência humanitária (DG da Proteção Civil e Operações de Ajuda Humanitária Europeias), e ‘vizinhança’ e alargamento (DG NEAR), os grupos de trabalho do Conselho nestas áreas reequilibram esta gestão, estando sob a presidência rotativa do Conselho e não do SEAE, conforme indicado na figura 4.1 do capítulo IV do presente relatório.¹⁸ Já os grupos geográficos do CNE, são presididos por um elemento nomeado pelo SEAE, por exemplo. Estas quezílias internas foram igualmente observadas pela autora no decurso da observação participante das reuniões de vários GT do CNE. Não obstante, a atuação do SEAE, em concertação com o Berlaymont, e sempre com o aval do Conselho, passou a consagrar também a vontade dos EM na consolidação de todo o espectro da política externa, salientando-se a PEV e alargamento.¹⁹

A reorganização dos recursos da política externa pretendia agilizar a sua mobilização e facilitar a gestão do método de decisão intergovernamental²⁰ — *dinâmicas retomadas no capítulo III*.

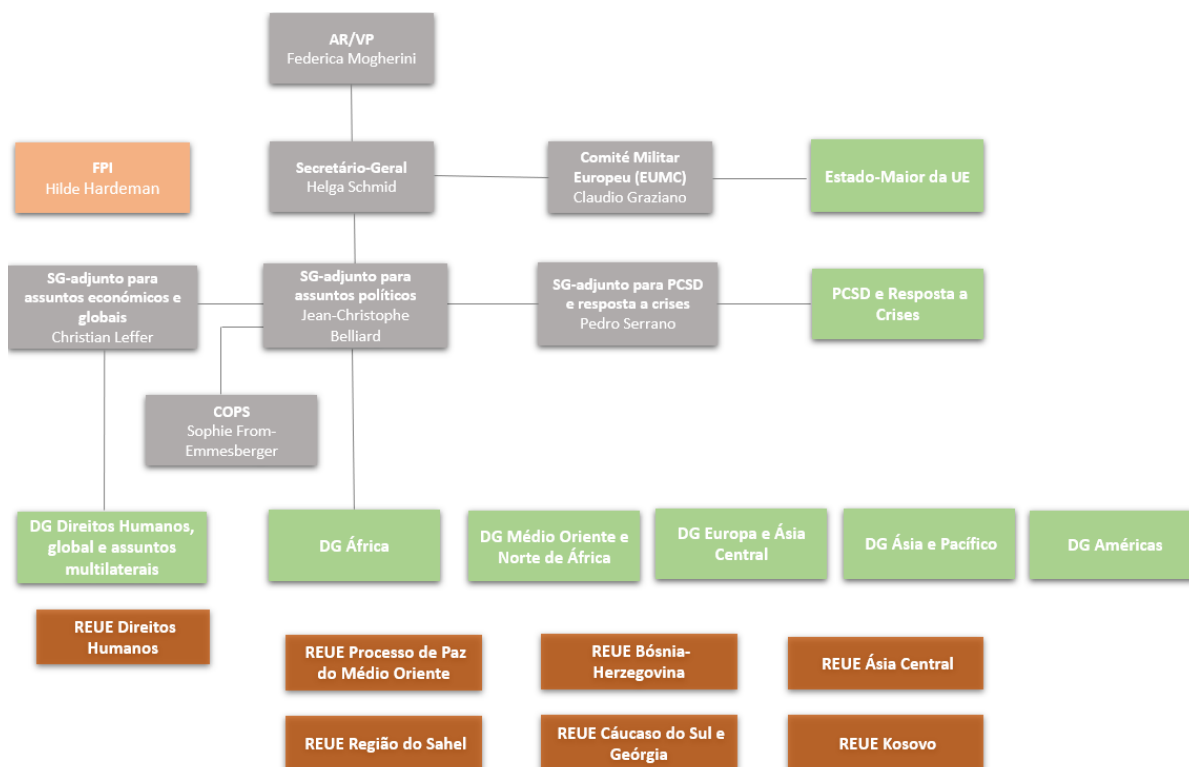
¹⁷ O “SEAE e os serviços da Comissão devem consultar-se sobre todas as matérias relacionadas com a acção externa da União no exercício das suas funções respectivas, excepto nas matérias abrangidas pela PCSD. O SEAE participa nos trabalhos preparatórios e nos procedimentos relacionados com os actos a elaborar pela Comissão neste domínio” (ibid).

¹⁸ São estes, respetivamente, o Grupo da Cooperação para o Desenvolvimento (CODEV), Grupo da Ajuda Humanitária e Ajuda Alimentar (COHAFA), e o Grupo do Alargamento e dos Países em Negociação de Adesão à UE (COELA).

¹⁹ Os países abrangidos por estas políticas são geridos desde a criação da PEV pela mesma estrutura da Comissão, aproximando as duas políticas no espectro executivo, apesar da tomada de decisão estar dividida entre o método comunitário e a unanimidade. Porém em 2015 são abrigadas na mesma DG da Comissão, a NEAR, que veio substituir a DG ELARG.

²⁰ Por exemplo, a maioria dos instrumentos e programas de assistência e cooperação externa foram agregados sob um novo rótulo da Comissão - Foreign Policy Instruments (FPI), tendo passado a ser coordenados pelo AR/VP.

Figura 1.2 – Organigrama simplificado do SEAE (2018-2019)



Fonte: elaborado pela autora.

Esta curta resenha das instituições com que a autora se relacionou maioritariamente durante o período de estágio, e que é efetuada também como enquadramento introdutório, permite identificar a projeção que a UE advoga para a sua atuação externa através da criação de um serviço diplomático global, amplo e compreensivo. Salientam-se particularmente a figura do AR/VP e Representantes Especiais da UE (REUE) — principais elementos de alto-nível na representação diplomática europeia —, além dos Secretários-Gerais (indicados na figura 1.2), que possuem mandatos mais alargados. Os REUE, outra figura ‘física’ da União no exterior, foram criados com o intuito de estreitar relações e promover os interesses e políticas europeias visando a estabilização e resolução de conflitos prolongados, especialmente em regiões de difícil alcance a embaixadores da UE ou crises específicas.²¹ *Os propósitos da atuação externa europeia são explorados na exposição elaborada no capítulo seguinte.*

²¹ A função foi criada pelo artigo. J.8 n. °5 do Tratado de Amesterdão, tendo inicialmente maior presença no continente africano. O cargo é atualmente nomeado pelo SEAE e aprovado pelo Conselho (art. 33.º do TUE). Atualmente existem oito REUE: seis no plano regional, (Ásia Central; Processo de Paz no Médio Oriente; Geórgia e Cáucaso do Sul; Região do Sahel; e Corno de África), dois representantes atribuídos a países (Kosovo e Bósnia Herzegovina), e um temático (Direitos Humanos).

2 – A normatividade da UE nas suas relações externas

2.1 A UE em interação com a ‘vizinhança’

Entende-se que as políticas da União Europeia para além das suas fronteiras, refletem os princípios que constituem os seus pilares fundacionais. É ainda mais natural que em torno da ‘vizinhança’ ambicionem a sua “estabilização, resiliência e segurança”,²² inerente ao desenvolvimento económico-social a longo prazo.

Ponderando o período de paz de oito décadas de que a Europa goza, a exportação de normas e valores europeus é desde logo imperativa a fim de mitigar a importação de instabilidade e fomentar “relações de prosperidade” (ibid): “*The European Community must be a force for the international diffusion of civilian and democratic standards*”.²³

Até recentemente os sete alargamentos²⁴ da UE atuaram como um poderoso (e o principal) instrumento de convergência e difusão de normas, princípios e valores, harmonizando a política interna e externa da União e dos seus EM, bem como o seu papel no palco internacional.²⁵ Contudo, a extensão do projeto europeu à maior parte do continente, aproximou também as suas linhas fronteiriças do Leste e do Médio Oriente e Norte de África, regiões continuamente afetadas por conflitos com raízes históricas, além de constrangimentos internos e externos. Em 2004, após o alargamento de 15 para 25, o acervo comunitário,²⁶ certamente mais influente pela renovada dimensão que o bloco

²² Cf. Comunicado à Imprensa: Comissão Europeia - Revisão da Política Europeia de Vizinhança: parcerias mais fortes para uma vizinhança mais forte. Bruxelas, 18 de novembro de 2015. Disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6121_pt.htm. [consultado a 10/08/2019].

²³ “This implies that the European Community will only make the most of its opportunities if it remains true to its inner characteristics. These are primarily: civilian ends and means, and a built-in sense of collective action, which in turn express, however imperfectly, social values of equality, justice and tolerance.” (Duchêne, 1973, p. 20).

²⁴ “O processo de alargamento reforça a paz, a democracia e a estabilidade na Europa e permite que a União esteja em melhores condições para responder aos desafios mundiais. O poder de transformação do processo de alargamento dá origem a profundas reformas políticas e económicas nos países do alargamento, o que também beneficia a União no seu todo.” (COM(2018) 465 final: Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA III), Bruxelas 14 de junho de 2018).

²⁵ “the enlargement of the EU deals not only with the material side of European integration but also with more profound questions of belonging and identity” (Haukkala, 2008, p. 1606).

²⁶ “O acervo da União Europeia (UE) constitui a base comum de direitos e obrigações que vinculam todos os países da UE enquanto membros da União Europeia. Está em constante evolução e engloba: o teor, os princípios e os objetivos políticos dos Tratados; a legislação adotada em aplicação dos Tratados e a jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE; as declarações e as resoluções adotadas no quadro da UE; os atos adotados no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum; os atos aprovados no quadro dos domínios da Justiça e Assuntos Internos; os acordos internacionais concluídos pela UE e os acordos concluídos entre os países da UE nos domínios de atividade da UE. Antes de aderirem à UE, os países candidatos são obrigados a aceitar este acervo. As derrogações são excecionais e de âmbito limitado”. (Informação presente no ‘glossário das sínteses’ disponível no website do acervo online jurídico da UE disponível em <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/acquis.html> [consultado a 27/03/2020]).

adquirira, física e não só, demarcava-se inequivocamente do espaço periférico do continente, aprofundando a “*ever closer Union*”.²⁷ Alguns autores aludiram, neste contexto, à emergência do conceito “Europa Fortaleza” num entendimento de uma exclusividade europeia que começou a surgir após a consolidação do mercado único (Smith, 2002, p.7).

A PEV²⁸ está ancorada em quatro linhas condutoras: (i) boa governação, Estado de direito e direitos humanos; (ii) desenvolvimento económico e estabilização; (iii) segurança; e (iv) migração e mobilidade, reafirmando os meios civis de influência e ação (Duchene, 1973) na sua atuação externa. Ao reforçar o compromisso europeu junto dos países em seu redor, tanto a Leste como a Sul,²⁹ procura recompensar os interessados em beneficiar de uma relação mais próxima.³⁰ Além do desenvolvimento sustentável dos ‘outros’ impulsionar o seu, a recém-criada divisória artificial entre a UE alargada e os seus ‘vizinhos’ seria igualmente minorada,³¹ evitando vazios facilmente preenchidos por atores com interesses díspares. No presente relatório, esta dimensão antagónica é representada pela Rússia, por se entender ser o principal ator externo na região e diametralmente oposta à UE no seu posicionamento global — *elemento retomado no capítulo III*.

A cooperação com o Leste abrange a Moldova, a Ucrânia, a Bielorrússia, a Geórgia, o Azerbaijão e a Arménia. Os seis estados da Parceria Oriental revelam carências substancialmente distintas do Sul, tanto em matriz como em conteúdo, nomeadamente os vestígios da prolongada “cortina de ferro” que subsistem através de graves afrontas à sua integridade territorial e soberania. O paradigma atual resume-se à anexação ilegal da península da Crimeia pela Rússia, bem como às autoproclamadas Repúblicas Populares

²⁷ A expressão “*an ever closer union among the peoples of Europe*” é pela primeira vez empregue no preâmbulo do Tratado de Roma e mantém-se atualmente no preâmbulo do Tratado do Funcionamento da UE – “união cada vez mais estreita entre os povos europeus”.

²⁸ A PEV começou por ser uma iniciativa promovida pelo Reino Unido e Suécia em 2002, direcionada originalmente à Moldova, Rússia e Ucrânia, na chamada “Europa alargada”. Mais tarde, a extensão aos países da região MENA (Middle East and North Africa) foi advogada pelos EM do Sul, e apenas posteriormente ao Leste europeu e ex-repúblicas soviéticas (Arménia, Azerbaijão e Geórgia).

²⁹ A Sul, a PEV abrange dez países: o Egito, o Líbano, a Argélia, a Líbia, o Reino de Marrocos, os territórios da Palestina, a Síria, a Tunísia, Israel e a Jordânia, que se reúnem também na União para Mediterrâneo.

³⁰ “Considera-se que a cooperação assenta numa lógica de repetição de comportamentos de interação, que promove expectativas mútuas nos atores, o que lhes permite continuar a cooperar” (Santos Pinto, 2014, p.37).

³¹ “Com o alargamento histórico de 1 de Maio, a União Europeia deu um grande passo em frente na promoção da segurança e prosperidade do continente europeu. Esse alargamento significa também que se alteraram as fronteiras externas da União. Temos agora novos vizinhos e estamos mais próximos dos antigos, o que implica simultaneamente novas oportunidades e novos desafios. A política europeia de vizinhança visa dar resposta a esta nova situação, bem como apoiar os esforços desenvolvidos para atingir os objectivos da Estratégia Europeia de Segurança. “ (cf. COM(2004)373 – Comunicação da Comissão – “Política Europeia de Vizinhança: Documento de Estratégia”, Bruxelas, 12 de maio de 2004).

de Donetsk, e Lugansk, no leste ucraniano; ao Cáucaso georgiano, cujas regiões separatistas da Abcásia e Ossétia do Sul representam uma ocupação russa de 20% do território nacional; às autoridades *de facto* na Região da Transnístria (Moldova); e ainda ao complexo conflito no Nagorno-Karabakh, entre o Azerbaijão e a Arménia.³²

Figura 2.1 - Países da Parceria Oriental



Fonte: Conselho da EU (2017)

O Presidente da CE em 2002, Romano Prodi, assinalou³³ a importância de manter a UE relevante nas suas relações externas não orientadas pelo alargamento, indo além do estabelecimento de áreas de livre comércio.

“Não podemos diluir o projecto político europeu e converter a União Europeia numa simples zona de comércio livre à escala continental. (...) Que temos nós para oferecer aos nossos novos vizinhos num futuro próximo? Que perspectivas podemos dar-lhes? (...) O objectivo da adesão é certamente o estímulo mais poderoso de reforma que podemos conceber. Mas por que razão um objectivo menos ambicioso não terá o mesmo efeito? Um conceito concreto e realizável de proximidade teria um efeito positivo.”

³² Contexto explorado nos países pertinentes para este relatório no capítulo III e ilustrado em mapas incluídos nos anexos.

³³ Cf. Comunicado à Imprensa: “Uma Europa alargada - a política de proximidade como chave da estabilidade” - “Paz, segurança e estabilidade, O diálogo internacional e o papel da UE” - Sexta Conferência Mundial da AECE. Projecto Jean Monnet, Bruxelas 5-6 de dezembro de 2002. Disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_pt.htm. [consultado a 15/04/2020].

Argumento que a autora crê ser particularmente relevante atendendo à volatilidade que tem caracterizado atualmente as negociações de adesão, resumidas aos Balcãs Ocidentais, e que se prolongam morosamente há quase uma década, para profunda frustração dos atores envolvidos.³⁴

A PEV vem assim inserir-se estrategicamente numa PESC em evolução visando assim contornar a necessidade de uma efetiva integração europeia através da adesão (Haukkala 2008, p.1607), pretendendo ao invés capitalizar a sua reputada atuação transformativa e mediadora (a “*force for good*”³⁵) para promover um espaço comum de cooperação e prosperidade.

2.2 A UE como ator normativo e ‘modelo de altruísmo’

No quadro das relações internacionais, esta especificidade referida tradicionalmente como poder normativo, compreende uma dimensão bastante mais complexa do que a simples dicotomia entre *hard power* e *soft power*.³⁶ Esta questão está intrinsecamente ligada à identidade³⁷ *sui generis* da UE, expressão amplamente utilizada para designar a natureza particular da União enquanto ator internacional. O seu perfil distinto é pautado pela predisposição a agir de modo normativo (Manners, 2002, p.242).

Karen Smith (citando Mario Telò, 2006, p.15), alude a uma “política externa estrutural”, afetando principalmente as estruturas económicas e sociais dos seus parceiros, implementada através de relações diplomáticas de longo-prazo. Tal, confere à UE a dimensão moralmente superior que assume comparativamente à de um Estado-nação tradicional, privilegiando a instrumentalização da defesa da democracia, direitos humanos e boa governação — em detrimento de meios militares — para assegurar os seus

³⁴ O enclave no interior da UE divide-se entre candidatos cujas negociações estão em curso (Montenegro e Sérvia), candidatos em abertura de negociações (Macedónia do Norte e Albânia), e candidatos potenciais (Kosovo e Bósnia-Herzegovina) — os seis beneficiam de um processo de estabilização e associação particular, apoiado pelo Instrumento de Pré-Adesão (IPA II). As negociações de adesão com a Turquia encontram-se suspensas desde 2016.

³⁵ Cf. *Uma Europa Segura num Mundo Melhor – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*, Bruxelas, 12 de dezembro de 2003.

³⁶ “Soft power is the ability to affect others to obtain the outcomes one wants through attraction rather than coercion or payment (...) Soft power rests on the ability to shape the preferences of others. A country may obtain the outcomes it wants in world politics because other countries want to follow it, admiring its values, emulating its example, and/or aspiring to its level of prosperity and openness. In this sense, it is important to set the agenda and attract others in world politics, and not only to force them to change through the threat or use of military or economic weapons. This soft power—getting others to want the outcomes that you want—co-opts people rather than coerces them.” (Nye, 2008, p. 94).

³⁷ Para uma exposição recente sobre o conceito de identidade europeia, ver Santos Pinto (2014, pp. 109-116).

objetivos (ibid, p.20). Por este prisma, a lente realista que vê na ascensão a potência económica, militar ou comercial perante outros atores, uma ambição natural das relações internacionais, é descaracterizada pelos princípios fundadores da comunidade europeia, cujos desígnios se sobrepõem a esta.

Todavia, Smith e Manners recordam que tal não significa que à UE não interesse o desenvolvimento de uma componente militar, por exemplo, mas apenas que não lhe deverá atribuir o destaque que habitualmente possui. Surge o conceito de potência civil³⁸ e normativa. Em concertação com os pertinentes argumentos de base de Nye ou Fukuyama,³⁹ a conceção que a origem deste poder é “ideológica” e indissociável da sua componente histórica e cultural é assim validada, numa lógica oposta a uma perspetivação imperialista que não seria natural à própria essência e origem da União — pese embora as críticas a esta tese presentes neste capítulo.

Enquanto entidade política, detentora de um carácter “constitucional”, dispõe de bases legais instituídas em Tratados, por sua vez com referência a convenções internacionais, que a legitimam em última instância.⁴⁰ A partir destes, Manners (2008, p.66) elenca nove princípios fundamentais, a saber: i) paz ii) liberdade, iii) democracia, iv) Estado de direito, v) respeito pelos direitos humanos; vi) solidariedade social, vii) antidiscriminação; viii) desenvolvimento sustentável; e ix) boa governação. Nesta linha, a teoria originalmente cunhada para a União, por Duchêne (1973), e prosseguida por Manners, afirma que esta preza, por excelência, a cooperação diplomática traduzida na aplicação de seis estratégias⁴¹ que garantem a sustentabilidade dos princípios referidos: i) contágio (difusão passiva dos ideais europeus a outros atores políticos), ii) informativa (comunicações estratégicas das instituições europeias), iii) procedimental (através da

³⁸ “The European Community’s interest as a civilian group of countries long on economic power and relatively short on armed force is as far as possible to domesticate relations between states, including (...) those with states outside its frontiers” (Duchêne, 1973, p.19).

³⁹ “The European view is that Europe seeks to create a genuine rules-based international order suitable to the circumstances of the post-cold war world. That world, free of sharp ideological conflicts and large-scale military competition, is one that gives substantially more room for consensus, dialogue and negotiation as ways of settling disputes. (...) Although the European Union could become a mechanism for aggregating and projecting power beyond Europe’s borders, most Europeans see the European Union’s purpose as one of transcending power politics (Fukuyama, 2004).

⁴⁰ “From a cynical viewpoint it might be suggested that such treaty articles and the policies they drive are at best unimportant, or at worst provide cover for more covert commercial interests. In contrast I argue that the constitutionalization of these normative principles in the highly contested Lisbon Reform Treaty marks the crystallization and culmination of norms and practices which have been evolving over the past 15 years.(...) the Reform Treaty marks the most recent stage in a process that is constitutive of the EU’s normative power in world politics (Manners, 2008, p. 68).

⁴¹ A autora tomou a liberdade de incluir entre parêntesis exemplos da aplicação destas estratégias no contexto da PESC, que se encontram mais detalhadas na figura 3.2.

institucionalização de uma relação com um Estado-terceiro); iv) transferência (técnica, financeira ou comercial); v) difusão dispersa (presença física da UE através de delegações); e vi) filtro cultural (a influência dos princípios europeus e sua incorporação societal) — *estratégias retomadas pela autora em aplicação ao Leste no capítulo III*.

Em detrimento desta tese, a respeito da perspetivação imperialista suprarreferida, Mozorov (2008) nota que a PEV é em si própria uma forma de expansionismo e um reconhecimento latente de ameaças externas e, por isso, a busca pela sua mitigação. A crítica refere que a normatividade, ancorada na aplicação de condicionalidade, em expectativa de harmonização e convergência, é apenas validada por um Estado-terceiro na eventualidade de lhe ser oferecida a possibilidade de adesão (além de incentivos materiais). A sua ausência pode resultar em instabilidade relacional (Bretherton & Vogler, 2005, p.137). Nesta linha, a crítica aponta novamente a indivisibilidade desta dimensão condicional normativa de um tendencial carácter imperialista.

Em referência ao “*milieu shaping*” (moldagem pelo meio ou contexto) que Hyde-Price descreve,⁴² Haukkala (2008, p.1602) alude a um poder normativo hegemónico: o primeiro termo recai na sua agenda ladeada por normas e valores, o segundo porque monopoliza a definição e constituição destas normas bem como o limite da sua aplicação.

As relações estabelecidas são assim encaradas numa lógica assimétrica, atendendo a que é a União quem dita o cariz destas, num delicado equilíbrio entre atração, legitimidade e coerção. Assim, assume-se uma correlação inata entre o poderio económico e comercial e a sua projecção normativa, instrumentalizando a construção destas relações assimétricas, e, por conseguinte, a transferência de normas e valores na expectativa mútua de cooperação. Correspondendo àquilo que constituem as expetativas dos outros atores em relação a si, a UE atua em virtude das reputadas décadas de construção da sua natureza democrática e humanística e, destarte, normativa – é um ciclo que se pretende virtuoso.

Em demonstração deste ciclo, surge, por exemplo, a campanha europeia pela abolição da pena de morte, que Manners crê ter sido uma revitalização da visão externa da União alicerçada no reforço do seu compromisso internacional com a salvaguarda dos

⁴² “the EU serves as an instrument of collective hegemony, shaping its external milieu through using power in a variety of forms: political partnership or ostracism; economic carrots and sticks; the promise of membership or the threat of exclusion. The EU acts as a ‘civilizing power’ only in the sense that it is used by its most powerful member states to impose their common values and norms on the post-communist East” (Hyde-Price, 2006, p.227).

direitos humanos (2002).⁴³ Outro argumento habitual recai também no facto da UE ser o maior doador humanitário no mundo, alocando anualmente cerca de 50 mil milhões de euros.⁴⁴

Todavia, também Smith (2016, p.10) refere que a estratégia reveste a UE de uma natureza mais dominante ao impor a sua visão da ordem política e económica em democracias de legado pós-soviéticas (ainda que esta seja reputada de boas intenções), revisitando a agenda do poder normativo através da aplicação de condicionalidade.⁴⁵

Acresce ainda outro elemento: assumindo a existência indiscutível de uma dependência assimétrica que atribui “*leverage*” à UE, podendo esta potencialmente influenciar políticas internas e externas de países-terceiros, também a dependência europeia destes países (em áreas como a segurança) pode influenciar a assertividade da sua atuação.⁴⁶ Porém, partindo do entendimento de que os Estados-terceiros julgam a União um ator respeitável e credível, até porventura um eventual modelo a seguir, assente nos pressupostos que se impõem na sua putativa atuação interna e externa, assume-se que UE detém uma reputação a manter. Com efeito, este indicador leva a que seja apreciada como sendo um parceiro fiável. Denota-se aqui a convergência com Manners ao confirmar a dependência da legitimidade da UE na forma como esta é perspectivada, presumindo-se que existe do ‘outro lado’, uma força coerciva que a influencia a agir de determinada forma.

Já no prisma securitário, este carácter normativo sai diminuído face ao constrangimento de incapacidade de ação comum na área da defesa⁴⁷ (militar, sobretudo), sabendo-se que se opta usualmente pelo facilitismo que as áreas de maior consenso entre

⁴³ “The story of the abolition of the death penalty is therefore a relatively short and recent one, concerning itself with how the idea that the death penalty was not a sovereign issue of criminal justice but an international issue of human rights, became the norm.” (Manners, 2002, p.246).

⁴⁴ “The EU is collectively the biggest donor for international aid in the world, providing over € 50 billion a year to help overcoming poverty and advance global development. It is committed to implementing the international agreements on aid effectiveness and to being accountable to EU citizens, who make solidarity initiatives possible.” Informação disponível no website da DG ECHO em: https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/recipients-and-results-eu-aid_en [consultado a 15/04/2020].

⁴⁵ “The EU’s critical reflections about its own moral essence have evolved into a feeling of superiority over its neighbors.” (Mozorov, 2008).

⁴⁶ “A full theoretical account of the CFSP/ ESDP requires both an analysis of the domestic dimensions of interest articulation and decision-making as well as systemic influences.” (Hyde-Price, 2006, p.219).

⁴⁷ “Some neo-realist scholars have, however, sought to respond to such events by claiming that the CSDP is not an attempt to deal with insecurity in Europe, but rather aims to address the global balance of power. One perspective even goes as far as suggesting that the CSDP is a vehicle through which Europeans can balance against US military power. Yet given the continued primacy of the latter, it may seem fanciful to suggest that Europe is seeking to militarily balance against the US (...) On the contrary, classical realism argues that European cooperation is a symptom of the weakness of individual states in Europe.” (Missiroli, 2017, p.12).

EM permitem, e através das quais poderão exercer maior influência (políticas ambientais, comerciais, energéticas...) — problemática frequentemente encarada como sinónimo de passividade numa realidade geopolítica atual.⁴⁸

Hyde-Price sentencia a PCSD⁴⁹ como apenas mais uma extensão da atuação civil europeia, explorando preferencialmente a linha da coercividade diplomática através de missões civis — argumento que pode justificar-se atualmente pela existência de 11 missões civis europeias e apenas cinco operações militares. É ainda sugerido por Kagan⁵⁰ que a doutrina da integração europeia impede inclusive o desenvolvimento de um poder militar conjunto, e consequentemente, o desempenho de um papel global mais relevante, além de que a obrigatoriedade de atuação consensual é considerada por muitos atores internacionais sinónimo de fraqueza (Missiroli, 2017). Se resumida a crítica ao equilíbrio e correlação supramencionados, o “*milieu shaping*” constitui uma escolha inevitável para Estados-parceiros menos robustos e possivelmente a única forma de inserção no sistema multilateral (Hyde-Price, 2006).

Em contraposição, a firmeza da tese de Manners, consagrada nas políticas em análise na secção seguinte, reincide na novidade desta entidade híbrida: retorquindo que embora se trate de uma contradição, a União enquanto ator internacional, tanto poderoso como normativo, é exequível atendendo ao modo como o pratica: “*the EU is not what it does or what it says, but what it is*” (2002, p.252). A provisão desta teoria deve reincidir na consistência e coerência da atuação da UE, entre o que prescreve interna e externamente. A concluir, frisa a sua capacidade de moldagem e penetração em diferentes

⁴⁸ Facto que no decurso da redação deste relatório foi cada vez mais reconhecido pelos líderes europeus, algo explorado no capítulo III e nas tendências futuras sugeridas. (Cf. Comunicado à Imprensa: “Comissão von der Leyen: uma União mais ambiciosa”. Bruxelas, 10 de setembro de 2019. Disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_5542 [consultado a 10/09/2019].)

⁴⁹ “The ESDP needs to be seen in this context: it is not a ‘European army’ designed for collective territorial defence; rather, it is an instrument for coalitional coercive diplomacy. The ESDP can thus be seen as the response of EU member states to the uncertainties of US security policy in the context of global unipolarity. (...) a collective instrument for coalitional coercive diplomacy and military crisis management by EU member states...” (Hyde-Price, 2006, p. 230).

⁵⁰ Kagan caricaturiza: “Europeans insist they approach problems with greater nuance and sophistication. They try to influence others through subtlety and indirection. They are more tolerant of failure, more patient when solutions don’t come quickly. They generally favor peaceful responses to problems, preferring negotiation, diplomacy, and persuasion to coercion. They are quicker to appeal to international law, international conventions, and international opinion to adjudicate disputes. They try to use commercial and economic ties to bind nations together. They often emphasize process over result, believing that ultimately process can become substance (...) The transmission of the European miracle to the rest of the world has become Europe’s new mission civilisatrice. Just as Americans have always believed that they had discovered the secret to human happiness and wished to export it to the rest of the world, so the Europeans have a new mission born of their own discovery of perpetual peace. (2002).

realidades numa conceção “pós-Vestefaliana orientada para o outro” – assegurando a ética normativa como núcleo da atuação europeia (2008, p.80).

Em suma, pode-se tentativamente declarar que o “fim em aberto” da UE constitui um dos elementos nucleares na manutenção da sua legitimidade normativa, apesar de facilmente se depreender a questão: como pode a UE exortar Estados-parceiros a adotar um molde adaptado do acervo comunitário sem a perspectiva futura de adesão?

O confronto entre os vários argumentos conduz à seguinte hipótese: o que mantém a normatividade da UE à tona num palco geopolítico cada vez mais arregado, no qual se assiste ao ressurgimento de movimentações opostas à natureza europeia é a premissa de que a PESC pretende constituir-se como uma alternativa sustentável a quaisquer provisões de confrontos ideológicos (e outros).⁵¹ A consonância das perspetivas de análise reincide no reputado perfil *sui generis* da UE, cujo carácter “constitucional” e operacional é abordado na próxima secção.

2.3 Sustentáculo Institucional

Recuando brevemente, pretende-se compreender de que modo o enquadramento institucional basilar exposto nesta secção, assegura a relação causa-efeito entre o carácter macropolítico normativo europeu e as tomadas de posição externas.

Após Roma, o racional da “Declaração sobre a Identidade Europeia”,⁵² endossada em 1973 pelo Conselho Europeu, alude pela primeira vez à sua “originalidade” e “natureza dinâmica”: “*European unification is not directed against anyone, nor is it inspired by a desire for power*”.⁵³ O carácter distinto do sistema político europeu consolida-se como “modelo de altruísmo”, assinalado também no meio europeu na

⁵¹ O capítulo III retoma a dimensão geopolítica da região em apreço, demonstrando as referidas movimentações, sucintamente discorridas na secção 2.1 deste capítulo.

⁵² “[The Nine] are determined to defend the principles of representative democracy, of the rule of law, of social justice —which is the ultimate goal of economic progress— and of respect for human rights. All of these are fundamental elements of the European Identity” (...) The Nine intend to play an active role in world affairs and thus to contribute, in accordance with the purposes and principles of the United Nations Charter, to ensuring that international relations have a more just basis; that the independence and equality of states are better preserved; that prosperity is more equitably shared; and that the security of each country is more effectively guaranteed. In pursuit of these objectives the Nine should progressively define common positions in the sphere of foreign policy (...) there can be no real peace if the developed countries do not pay more heed to the less favoured nations. Convinced of this fact, and conscious of their responsibilities and particular obligations, [the Nine] attach very great importance to the struggle against under-development...” (cf. ‘Declaration on European Identity’: *Bulletin of the European Communities*, No 12, 14-15 de dezembro de 1973).

⁵³ A Ata Final de Helsínquia de 1975 mantém estas referências ao listar 10 princípios que deverão reger as relações entre os Estados participantes da Organização, de entre os quais se destaca o VII: respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, incluindo liberdade de pensamento, consciência, religião e crença.

redação de outros documentos fundadores como a Ata Final de Helsínquia que dá origem à Organização para a Segurança e Cooperação Europeia (OSCE).⁵⁴

Após a declaração sobre direitos humanos do Conselho Europeu de Luxemburgo em 1991⁵⁵ desbravar caminho para a futura Carta dos Direitos Fundamentais da UE,⁵⁶ a criação do sistema de pilares⁵⁷ no Tratado de Maastricht⁵⁸ consolidou a ligação entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento. O título V⁵⁹ compromete a União à definição de uma política externa orientada por estas normas,⁶⁰ sendo que a partir destas o nexos segurança, desenvolvimento e democracia percorreu a construção institucional da PESC.

Norteadas pela identidade europeia, conceito exposto de modo sucinto anteriormente, as alterações do Tratado de Amesterdão, e reforçadas no Tratado de Lisboa, introduzem um conjunto de instrumentos — ações e posições comuns, declarações e estratégias comuns, *démarches*, entre outros — que expandem a “caixa de ferramentas” externa e lhe acrescentam uma dimensão securitária, convergente ao nexos democrático — *apresentados na secção seguinte e sintetizados na figura 2.2.*

⁵⁴ Expressão nesta Declaração destacada por Santos Pinto em análise à identidade comum na génese do projeto europeu (2014, p. 219).

⁵⁵ “Democracy, pluralism, respect for human rights, institutions working within a constitutional framework, and responsible governments appointed following periodic, fair elections, as well as the recognition of the legitimate importance of the individual in a society, are essential prerequisites of sustained social and economic development.” (cf. ‘Declaration on Human Rights’, *European Council Bulletin*, No. 6, 1991).

⁵⁶ A Carta é consagrada apenas em 2009 com a entrada em vigor do TUE, apesar de ter sido proclamada em 2000 no Conselho Europeu de Nice. Reforça a ideia de consciência do “património espiritual e moral que a UE encerra” fazendo referência direta aos “valores indivisíveis e universais da dignidade do ser humano, da liberdade, da igualdade e da solidariedade; assenta nos princípios da democracia e do Estado de direito”.

⁵⁷ Também conhecido por Tratado da União Europeia, funda em 1992 o sistema de três pilares: a Comunidade Europeia, pilar comunitário; o segundo, a PESC; e o terceiro pilar relativo à Justiça e Assuntos Internos.

⁵⁸ É também de assinalar a aprovação das ‘Missões de Petersberg’ pelos EM, em 1997, que estabelecem a convergência e cooperação de meios com a NATO (e União Europeia Ocidental) em: as missões humanitárias ou de evacuação dos cidadãos nacionais; as missões de prevenção de conflitos e as missões de manutenção da paz; as missões de forças de combate para a gestão das crises, incluindo operações de restabelecimento da paz”. (Informação presente no ‘glossário das sínteses’ disponível no website do acervo jurídico da UE em https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg_tasks.html?locale=pt. [consultado a 20/12/2019].

⁵⁹ Todas as disposições relativas à PESC estão instituídas no Título V do TUE. A secção 1 compreende as disposições comuns, do artigo 21.º ao 41.º; a secção 2 compreende as disposições relativas à PCSD, até ao artigo 46.º). A restante política externa está complementada na parte V do TFUE (artigos 205.º ao 222.º).

⁶⁰ “Os objectivos da política externa e de segurança comum são: a salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais, da independência da União; — o reforço da segurança da União, sob todas as formas, — a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas, com os princípios da Acta Final de Helsínquia e com os objectivos da Carta de Paris; — o fomento da cooperação internacional, — o desenvolvimento e o reforço da democracia e do Estado de direito, bem como o respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais.” (cf. Tratado da União Europeia, JOCE C 224 de 31 de agosto de 1992, artigo J.1).

Figura 2.2 – Instrumentos da PESC⁶¹

Instrumentos Diplomáticos da UE	
<i>Démarches</i>	Declarações públicas*
Conclusões do CNE ou do Conselho Europeu	Apoio a atuação de outras organizações internacionais
Estratégias Comuns	Declarações conjuntas/ Comunicados conjuntos
Visitas de alto-nível	Reconhecimento diplomático
Diálogo político**	Propostas de paz
Apoio a conferências de paz	Enviados Especiais/REUE
Monitorização de cessar-fogo	Administração de uma cidade
Missões de observação eleitoral	Medidas restritivas
Embargo de armamento	Proposta de adesão à UE
Missões civis	Operações militares
Comunicação Estratégica	Parcerias Estratégicas

Fonte: Elaborado pela autora, adaptado do quadro de Karen Smith (2006, p. 61)

É relevante sublinhar que embora a segurança seja um dos conceitos-chave da PEV, o presente relatório não pretende aprofundar a dimensão securitária da agenda normativa europeia. Contudo, a PCSD⁶² não pode deixar de ser referida em paralelo uma vez que acompanha a evolução do posicionamento da UE na ordem global que se pretende aferir, sendo um conceito indissociável da PESC. A PCSD constitui uma componente importante da abordagem à ‘vizinhança’ e ambiciona igualmente reforçar a coerência na ação externa europeia e a sua afirmação como ator de segurança. Neste âmbito, a análise dos autores selecionados é introduzida pontualmente ao longo do relatório dada a sua pertinência para o argumento e região em apreço. Por exemplo, retomando a perspetiva

⁶¹ Legenda: *Declarações formais da AR/VP; Declarações pela porta-voz da AR/VP; Declarações a nível local europeu; Declaração da AR, em nome da UE; **incluem AA/ZCLAA e formatos de reunião, cimeiras, entre outros formatos.

⁶² Originalmente a PCSD foi designada política europeia de segurança e defesa (PESD). A Declaração de St. Malo, iniciativa do Reino Unido e França, foi endossada pelo Conselho Europeu de Colónia, em junho de 1999, e insta a cooperação em torno de uma segurança e defesa coletiva aspirando “a uma capacidade autónoma de ação, sustentada em forças militares credíveis, os meios para decidir com as utilizar, e preparação para tal, de modo a responder a crises internacionais sem prejuízo da atuação da NATO” (cf. *Conclusões da Presidência* - Conselho Europeu de Colónia, 3 e 4 de junho de 1999).

realista (Kagan, 2005; Hyde-Price, 2006), alude-se à PCSD como o reconhecimento das lacunas da normatividade civil, sobretudo após a incapacidade de resposta à tragédia nos Balcãs. Esta impulsionou o desenvolvimento de uma política de defesa europeia, ainda que paulatina e predominantemente orientada para a prevenção e gestão civil de crises, como já demonstrado.

2.3.1 Os instrumentos da PESC

Do percurso acima resumido, transita-se para a análise de uma seleção dos principais documentos orientadores da PESC, eleitos pela autora, e que permitem desconstruir o posicionamento europeu na ordem mundial, no seguimento da revisão da literatura. A Estratégia Europeia em Matéria de Segurança de 2003, veio declarar ser do “interesse da Europa que os países situados junto às suas fronteiras sejam bem governados”, singularizando a ‘vizinhança’ como expressão e aspiração, pela sua importância estratégica, que se vulgariza no léxico europeu como conceção sociopolítica para distinguir entre países do alargamento e PEV (Santos Pinto, 2014, p.261).

Bretherton e Vogler (2005, p. 178)⁶³ indicam que esta prerrogativa – a ‘vizinhança’⁶⁴ – esteve inclusive na conceção da PESC, na medida em que a UE revelou desejar uma “influência crescente na resolução de crises e conflitos em países” e, assim, conduzir um “processo de renovação da ordem multilateral”, resolvendo os “chamados «conflitos latentes» junto às nossas fronteiras orientais”.⁶⁵ Como indicado no capítulo I, as alterações institucionais de Lisboa visavam potenciar as capacidades da União com a máxima: “não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz nem segurança” sendo que “a questão dos direitos humanos constitui um elemento fundamental desta problemática.”

Retomando os princípios de Manners (2008, p. 68), este defende que a sua “cristalização” no TUE augura o modo como a União se pretende continuamente cimentar na ordem internacional, distinguindo o artigo 3.º com conceitos-chave: “paz”, “liberdade,

⁶³ Por acréscimo à ‘vizinhança’, a zona dos Balcãs tratava-se ainda de uma prioridade: “a credibilidade da nossa política externa depende da consolidação dos resultados por nós obtidos na região”, antevendo-se a extensão aos “problemas do sul do Cáucaso” (Cf. Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – “*Garantir a segurança num mundo em mudança*”, Bruxelas, 11 de dezembro de 2008).

⁶⁴ “A crescente procura da nossa assistência comprova o êxito da PESD como parte integrante da Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia.” (cf. *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*, Bruxelas, 12 de dezembro de 2003).

⁶⁵ Cf. Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – “*Garantir a segurança num mundo em mudança*”, Bruxelas, 11 de dezembro de 2008.

segurança e justiça”, “combate a exclusão social e as discriminações”, entre outros. No que concerne às relações externas, é de salientar ainda neste artigo, a seguinte premissa:

“Nas suas relações com o resto do mundo, a União afirma e promove os seus valores e interesses (...) Contribui para a paz, a segurança, o desenvolvimento sustentável do planeta, a solidariedade e o respeito mútuo entre os povos, o comércio livre e equitativo, a erradicação da pobreza e a proteção dos direitos do Homem, em especial os da criança, bem como para a rigorosa observância e o desenvolvimento do direito internacional, incluindo o respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas”.

Sobressai igualmente o artigo 8.º(1) que evidencia terminantemente o desenvolvimento de “relações privilegiadas com os países vizinhos, a fim de criar um espaço de prosperidade e boa vizinhança, fundado nos valores da União e caracterizado por relações estreitas e pacíficas, baseadas na cooperação”.⁶⁶

Tendo as disposições comuns revigorado os princípios e valores basilares da UE, em linha com o quadro internacional das NU, a restante dimensão PESC/PCSD propõe a sua promoção: *“A ação da União na cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento...”*⁶⁷. Logo, assentes na “trindade” (Manners, 2008, p.72) democracia, direitos humanos e Estado de direito.

A “ética normativa processual” europeia reside no modelo de *“lead by example”* (ibid), de facto, o pretendido em matéria de relações com a ‘vizinhança’, como encapsulou Javier Solana ao declarar: *“We do system change, not regime change. We do it slowly and on a basis of partnership”*.⁶⁸

Por seu turno, a Estratégia Global (EG) de 2016, encabeçada pela AR/VP Federica Mogherini, assinala como visão uma “União mais forte, disposta e capaz de fazer a diferença, de forma positiva, no mundo”. O documento estratégico, impulsionado pelo

⁶⁶ “2. Para efeitos do n.º 1, a União pode celebrar acordos específicos com os países interessados. Esses acordos podem incluir direitos e obrigações recíprocos, bem como a possibilidade de realizar ações em comum. A sua aplicação é acompanhada de uma concertação periódica.” (cf. Versão consolidada do Tratado da União Europeia, JOUE C 202, 7 de junho de 2016).

⁶⁷ “... e que é seu objetivo promover em todo o mundo: democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional.” (ibid).

⁶⁸ Cf. Discurso de Javier Solana "Europe's answers to the global challenges", Universidade de Copenhaga, 8 de setembro de 2016. Disponível em https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/discours/90938.pdf [consultado a 15/10/2019].

TUE,⁶⁹ reformula a construção de uma década relançando o debate sobre a tendencial perceção otimizada das relações com os Estados-terceiros que preconiza, priorizando decisivamente os ‘vizinhos europeus’ enquanto origem de “desafios e oportunidades”.⁷⁰

Através da afamada “abordagem conjunta”, visando a “segurança da nossa União” e a “resiliência estatal e societal a Leste e a Sul”,⁷¹ a EG urgia garantir que o “persistente poder de atração pode estimular a transformação nestes países e não é contra nenhum país”. Este último ponto, já salientado, incide na ausência de confronto nas suas relações externas, tornando-se particularmente necessária no contexto de Leste, algo abordado no próximo capítulo. Esta abordagem multidimensional⁷² é destacada sobretudo a respeito da resolução de conflitos, componente central da EG.

Por fim, entende-se ser ainda pertinente a reiteração da ‘estabilização’, conceito-chapéu da PEV sob uma multiplicidade de esferas interdependentes (civil, militar, comercial, energética, económica, social...⁷³), caracterizando de facto a globalidade de atuação europeia que a estratégia ambiciona.

A revisão da literatura privilegiada, seguida da análise dos documentos fundamentais da UE destacados pela autora, que se refletem, por sua vez, nos objetivos propostos pela sua atuação externa, percorre a distância entre a teoria e a prática. Nesta linha, a propósito da extensa ‘caixa de ferramentas’ sobre a qual a PESC foi construída, salienta-se a sua finalidade observada: transpor para os ‘outros’ o que a União propõe

⁶⁹ “Em primeiro lugar, a nossa ação diplomática tem de alicerçar-se integralmente no Tratado de Lisboa.” (cf. *Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte: Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia*, Bruxelas, junho de 2016)

⁷⁰ “Apoiaremos estes países na aplicação de acordos de associação, incluindo zonas de comércio livre abrangente e aprofundado (ZCLAA). Pensaremos também de forma criativa sobre como aprofundar ainda mais as parcerias adequadas. As possibilidades incluem a criação de um espaço económico com países que implementam as ZCLAA, a extensão das redes transeuropeias e a Comunidade da Energia, bem como o estabelecimento de ligações físicas e digitais. Os elos sociais serão igualmente reforçados através do reforço da mobilidade, de intercâmbios culturais e educativos, da cooperação no domínio da investigação e de plataformas da sociedade civil. Será prosseguido o objetivo da plena participação nos programas e agências da UE, juntamente com um diálogo estratégico, tendo em vista a preparar o caminho para uma maior participação destes países na PCSD.”

⁷¹ “...no cerne de um Estado resiliente, está uma sociedade resiliente onde são visíveis a democracia, a confiança nas instituições e o desenvolvimento sustentável (ibid).

⁷² A EG utiliza variadas expressões como “abordagem compreensiva”, “abrangente”, “integrada”, “multidimensional” e “conjunta”: “The silver thread running through the EUGS is the joined-up approach: the idea that across all priorities of the EUGS and indeed in every EU external action, the EU effectiveness is higher when Member States speak, and above all act united, and different policy communities work together. The joined-up approach is essential if we want to be credible and achieve results” (cf. *From Vision to Action: The EU Global Strategy in Practice - Three years on, looking forward*, Bruxelas, 14 de junho 2019).

⁷³ Santos Pinto e Gaspar salientam que estratégia alude especialmente à divisão existente entre assuntos JAI e PESC dada “necessidade de articulação entre as duas esferas”, em resposta ao atual “paradigma multidimensional e multisectorial” incluindo ainda a integração holística dos “direitos humanos e as questões de género em todos os setores políticos e instituições”. (2016, p. 6).

para o seu próprio projeto comunitário, ao crer que o resultado desta difusão será a consolidação de um espaço democrático e próspero. *No capítulo seguinte*, a análise foca o momento atual da relação macropolítica com o bloco de Leste a três eixos: da parte dos EM, dos Estados-parceiros, e da Rússia — principal ator externo eleito pela autora.

3 – As relações com a ‘vizinhança’: o modelo de Leste e os países de Associação

3.1 As relações bilaterais e a Parceria Oriental

A Parceria Oriental, iniciativa polaca e sueca inserida na PEV em 2009, propôs aprofundar as relações com o Leste ao ajudar a minorar os desafios estruturais comuns aos seis países.⁷⁴ As graves carências democráticas das suas instituições, uma fraca economia de mercado, corrupção endémica, e um sistema de oligarquia enraizado, inerente à asfixia do espaço mediático, estão na origem de um persistente regime de “captura do Estado” (Emerson, 2019). A PO respondia à conjectura da época, em que a região lutava para se libertar da autocracia do passado, em prol da construção de uma perspetiva europeia, e acima de tudo, um modelo ocidental onde este fora tradicionalmente reprimido. Esta configuração pretendia também oferecer um espaço multilateral democrático de afirmação regional.⁷⁵

Sem incorrer em promessas de alargamento,⁷⁶ a UE manteve o seu tradicional *modus operandi*: os acordos bilaterais, que vinham a ser desenvolvidos desde 1998, foram aprofundados com os governos pró-europeus na Moldova, Ucrânia e Geórgia, indicados na figura 3.1. Similarmente, a relação multilateral procurava estreitar o espaço de diálogo ao “transmitir uma mensagem política duradoura de solidariedade (...) juntamente com um apoio adicional tangível às suas reformas democráticas, orientadas para o mercado, e à consolidação da sua soberania e integridade territorial”. Dependente da condicionalidade e do seu nível de interesse – em menor escala comparativamente aos Critérios de Copenhaga – visava-se a gradual aproximação dos parceiros aos princípios

⁷⁴ “O princípio orientador deverá ser o de oferecer o máximo possível, tendo em conta as realidades políticas e económicas, bem como a evolução das reformas empreendidas pelo parceiro em questão, com benefícios visíveis para os cidadãos de cada país.” (cf. COM(2008)823 – *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Parceria Oriental*, Bruxelas, 3 de dezembro de 2008).

⁷⁵ “Region-building is also present (even if implicitly) in EU policies in Eastern Europe and the South Caucasus. Although the EU does not claim to support regional integration as such, it acts as a region-builder through the creation of a common regulatory space based upon its acquis, thereby bringing these countries closer to the EU and to each other.” (Delcour, 2015, p. 16).

⁷⁶ “A UE tem responsabilidades crescentes em relação aos parceiros: ajudá-los a enfrentar os desafios políticos e económicos com que se deparam e apoiá-los nas suas aspirações a uma relação mais próxima como a União Europeia. Chegou o momento de proceder a uma mudança decisiva nas relações com estes parceiros, sem prejuízo das aspirações de cada um deles no que se refere às suas futuras relações com a UE.” (cf. COM(2008)823 – *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Parceria Oriental*, Bruxelas, 3 de dezembro de 2008).

e valores europeus⁷⁷ e convergência a nível económico, social e político. Será importante salientar que a níveis diferentes, os seis parceiros privilegiam as interações bilaterais, ainda que sem detrimento da dimensão multilateral. (Secrieru & Saari 2020). Isto porque cada país ambiciona afirmar-se distintamente junto da UE, confirmando a necessidade de “diferenciação” entre parceiros (elemento cada vez mais frisado na PEV), e tendo também em conta as adversidades entre alguns, como a questão do Nagorno-Karabakh entre arménios e azeris.

A agenda da Parceria, elaborada com os parceiros, assenta num conjunto de 20 objetivos (“20 deliverables”) que se agrupam em cinco grandes temáticas: economia, conectividade, boa governação, sociedade. A quarta, temática horizontal (“cross-cutting”) compreende três destes 20 objetivos e constitui a base pela qual as restantes matérias são também avaliadas: promoção da sociedade civil, liberdade dos meios de comunicação e o princípio da não-discriminação.⁷⁸

Figura 3.1 – Cooperação bilateral com os países da Parceria Oriental



Fonte: Conselho da UE (2018)

⁷⁷ “The level of ambition of the EU’s relationships with its neighbours will take into account the extent to which these values are effectively shared.” (cf. COM(2004)373 – *Comunicação da Comissão – Política Europeia de Vizinhança: Documento de Estratégia*, Bruxelas, 12 de maio de 2004).

⁷⁸ Os 20 objetivos foram acordados na Cimeira da PO em Bruxelas, em 2017, e o seu progresso foi publicado durante o ano de 2020, denotando quais as áreas onde os seis países verificaram mais dificuldades de implementação. Disponível no website do SEAE em: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/monitoring_spring_2020_20_deliverables_for_2020.pdf [consultada a 10/04/2020].

A fase de revisão da PEV, em 2015, até à atualidade, é a mais pertinente para abordar o contexto atual, tendo o ano de 2019 ilustrado de forma particularmente clara a tensão crescente vivida nos últimos anos.⁷⁹ Se, por seu turno, o conflito na Geórgia⁸⁰ em 2008 impeliu a arquitetura da PO, na Ucrânia, o desenrolar do *Maidan*, ou *Euromaidan*, na Ucrânia, tornou-se o símbolo da luta em prol do projeto europeu.⁸¹ A expressão traduzida do ucraniano para ‘praça pública’ foi o nome atribuído à série de manifestações violentamente reprimidas pelo governo, entre novembro de 2013 e fevereiro de 2014, motivadas pela recusa do Presidente pró-russo, Viktor Yanukovich, em assinar o Acordo de Associação (AA). Do mesmo modo, a Rússia retaliou de forma muscular, ilegítimamente, ao anexar a península da Crimeia (anexo 2), iniciando uma guerra civil “híbrida” na região de Donbass que se mantém até hoje.⁸²

Ambos os acontecimentos surtiram o efeito contrário ao desejado por Vladimir Putin, acelerando a celebração de acordos de associação política e áreas de livre comércio (ZCLAA)⁸³ por ambos os países — uma decisão marcadamente estratégica com vista a contestar narrativas antagónicas enraizadas, sem que o peso das consequências deste ato tenha sido descurado pelos Estados de Leste, como demonstra o estado de instabilidade permanente nos dois países. Também na figura 3.1 demonstra visivelmente o progresso significativo de quase todos os parceiros na cooperação com a UE.

Este facto expõe dois componentes paradigmáticos sobre a PO: a i) elevada vontade popular que pugna pela mundividência ocidental, demonstrada principalmente nos acontecimentos de 2014 (67% da população na região considera que as relações entre o seu país e a União são positivas, associadas a prosperidade económica e salvaguarda

⁷⁹ A proposta da Comissão ‘Juncker’ reconheceu a necessidade de manter a diferenciação, flexibilidade, inclusividade e apropriação conjunta (“joint ownership”), instando ao “objetivo primordial da estabilização”, sem descurar “ambições, capacidades e interesses” distintos. (Cf. JOIN(2015) 50 final – Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Revisão da Política Europeia de Vizinhança, Bruxelas, 18 de novembro de 2015)

⁸⁰ “O Conselho Europeu extraordinário de 1 de Setembro de 2008 solicitou a intensificação destes esforços, a fim de que seja dado um sinal mais claro do empenhamento da UE na sequência do conflito ocorrido na Geórgia e tendo em conta as suas repercussões mais vastas” (cf. COM(2008)823 – *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Parceria Oriental*, Bruxelas, 3 de dezembro de 2008).

⁸¹ Delcour chama-lhes “projetos regionais competitivos”, notando que à semelhança da UE, as políticas regionais da Rússia são apresentadas como irreversíveis (2015, p. 3).

⁸² De acordo com o *Global Conflict Tracker*, estima-se que a guerra tenha provocado cerca de 1.5 milhão de deslocados internados e 13.000 vítimas mortais, de entre os quais cerca de 10.000 civis. Disponível em <https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/conflict-ukraine> [consultado a 20/04/2020].

⁸³ Zona de Comércio Livre Abrangente e Aprofundado, no original, Deep and Comprehensive Free Trade Area.

dos direitos humanos)⁸⁴; e ii) a inevitabilidade da esfera de influência partilhada com a Rússia — *explorada na secção seguinte*.

O efeito “*spill-over*” deste estado de conflito suspenso, mas permanente, tutela invariavelmente a conjuntura relacional, sendo essencial para contextualizar o momento atual (“a Leste, a ordem europeia de segurança foi violada”) e perceber a importância da opinião pública.⁸⁵

Este indicador é igualmente visível na frase “*the Eastern Partnership aims at building a common area of shared democracy, prosperity, stability and increased cooperation and is not directed against anyone*”,⁸⁶ declarada pela primeira vez na Cimeira de Riga da PO em 2015, e repetida desde então como mote. Afirmar que a Parceria não é direcionada contra ninguém remete diretamente para um dos pilares fundacionais da União (vide secção 2.3.1, capítulo II).

Face aos dois componentes sinalizados, é possível deduzir que a transformação verificada em Bruxelas entre 2015 e 2016 adveio do reconhecimento⁸⁷ de que a PO e políticas bilaterais com o Leste se haviam tornado um reflexo da própria UE, tanto no seu sucesso, como na sua ineficácia, tornando-se necessário melhorá-las.⁸⁸ Inclui-se neste esforço a EG de 2016 que coloca a ‘vizinhança’ e as suas políticas externas num pedestal (vide capítulo anterior).⁸⁹ A reformulação da PEV salientou o termo ‘resiliência’ dado ter sido revelado haver uma profunda lacuna na capacidade dos parceiros em absorver choques externos inesperados.⁹⁰

3.2.1 O vetor russo e a esfera de influência partilhada

Assim, é importante explorar desde logo a principal variável externa pela qual é avaliada a região: o envolvimento com a Rússia. Como referido, a Parceria não pretende

⁸⁴ Percentagem que subiu 6% desde 2017. Também cerca de 57% dos cidadãos em toda a região considera a UE como o ator externo mais fiável. Dados estatísticos do “EU Neighbours East survey 2019” disponíveis no website oficial da Parceria Oriental em <https://www.euneighbours.eu/en/east/stay-informed/publications/opinion-survey-2019-regional-overview> [consultado a 09/03/2020].

⁸⁵ Cf. *Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte: Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia*, Bruxelas, junho de 2016).

⁸⁶ Cf. *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit*, Riga, 21 - 22 maio de 2015.

⁸⁷ “Há uma lição que já aprendemos: as fraquezas dos meus vizinhos e parceiros são as minhas próprias fraquezas.” (cf. *Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte: Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia*, Bruxelas, junho de 2016).

⁸⁸ “EU external images is the key to ‘evaluate whether gaps between expectations and realities have affected the “reach” of EU influence” (Chaban *et al* 2018, p. 2).

⁸⁹ Elementos destacados na análise da Estratégia em Matéria de Segurança de 2003 e Estratégia Global de 2016.

⁹⁰ Argumento sublinhado na entrevista ao funcionário de alto-nível do SEAE (OF1) realizada pela autora em dezembro de 2019.

oferecer uma escolha binária, algo veemente e continuamente argumentado pelos líderes europeus.⁹¹ Porém, seria ingénuo negar que a escolha por um percurso democrático ocidental — de facto, um objetivo fundamental das ambições sociopolíticas de quase todos parceiros⁹² — seria posicionar-se contra o regime seu conhecido, e ainda presente na Rússia atual.

Deste modo, a resposta europeia à realidade geopolítica do Leste, e aos desafios que a compõem, tem sido nos recentes anos alvo de críticas, tanto na literatura académica (Delcour, 2015, 2017, 2020; Nitoiu, 2016; Emmerson, 2019; Nodia, 2017; Smith, M. 2019) como no seio político-diplomático, por ser indevidamente abordada no estrato decisor europeu. Esta fricção tornou-se visível, por exemplo, em comentários do Presidente do Conselho Europeu (PCE), Donald Tusk que publicamente instou a UE e seus EM, em variadas ocasiões, a reconhecer os objetivos russos e a responder-lhes coesa e adequadamente.⁹³

Estas críticas discorrem maioritariamente em duas frentes: primeiramente, a atuação da UE perante a sua ‘vizinhança’, operacionalizada na PO e relações bilaterais, subestimou o facto de a região se inserir num espaço onde coabita um ator cujas

⁹¹ “As a very last comment let me reply to those who claim that the Eastern Partnership is directed against Russia. It is not. The Eastern Partnership is not a beauty contest between Russia and the European Union. But, let me be frank, beauty does count. If Russia was a bit softer, more charming, more attractive, perhaps it wouldn't have to compensate its shortcomings by its destructive and aggressive bullying tactics against its neighbours” (cf. Comunicado à Imprensa: Remarks by President Donald Tusk ahead of the Eastern Partnership summit in Riga, Bruxelas, 21 de maio de 2015. Disponível em consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/05/21/remarks-tusk-ahead-eastern-partnership-summit/. [consultado a 17/03/2020]).

⁹² “For Georgia, therefore, the EU and by extension the EaP is about making a choice. It was neither imposed nor forced upon us. To the contrary, it is our sovereign, civilizational choice which reflects the will of the Georgian people and which we are ready to defend despite the costs (...) We do not believe that the wish of Georgia to become a European institutional democracy and to join the ranks of the EU member states is a choice targeted against anybody nor is it the one creating new dividing lines as some fear. To the contrary, it is about extending the zone of peace, prosperity and democracy in our volatile region, which could only benefit all and serve interests of international security and stability.” (David Zalkaliani, Ministro dos Negócios Estrangeiros georgiano em entrevista ao *Euroactiv*. Disponível em <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/opinion/what-is-the-eastern-partnership-and-what-its-not/>). [consultado a 20/02/2020].

⁹³ “My exercises in unity started practically on day one. First, it was about the Kremlin's aggressive policy. I was (and still am) convinced that, in this game, what is at stake, is not only the future of independent Ukraine and the security of Central Europe, including that of my country, but the sovereignty of Europe as a political entity. And I had no doubt that Putin's strategic goal was not only to regain control of the former Soviet Union territories, but also to systematically weaken the EU by provoking internal divisions. I had to publicly remind others, almost every week, that Russia is not our "strategic partner", but our "strategic problem". I was even labelled a "monomaniac", for being so focused on this subject.” (cf. Comunicado à Imprensa: Keynote speech by President Donald Tusk at the opening ceremony of the 2019/2020 academic year at the College of Europe, Bruges, 13 de novembro de 2019. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/11/13/keynote-speech-by-president-donald-tusk-at-the-opening-ceremony-of-the-2019-2020-academic-year-at-the-college-of-europe/> [consultado a 10/12/2019]).

pretensões geopolíticas se ressentiram perante o avanço europeu. Ignorar este elemento foi uma rejeição do conjunto de princípios e normas que a Rússia, também hegemonicamente (Chaban, 2018; Mozorov, 2008), procura projetar.⁹⁴ É do entendimento geral que Putin naturalmente rejeite a ideia de normatividade europeia, isenta de interesses imperialistas e movida por intenções de democratização e modernização de países-terceiros (Nitoiu, 2016, Freire & Kanet, 2012). De uma perspetiva construtivista, a tentativa da União de promover uma identidade coletiva baseada no acervo comunitário, ativou agressivos mecanismos de defesa pela Rússia (Delcour, 2015, 2018). Para este ator, a Parceria é direcionada contra si, uma vez que inequivocamente interfere numa região até então intocada por atores “externos”, além do país permanecer excluído da série de acordos de cooperação já referidos (embora por escolha própria).

Na segunda frente, na reação a este paradigma imposto à União por um “ator não normativo e orientado pelo *realpolitik*” (Casier, 2013), as críticas notam que a UE se mantém passiva. A resposta desajustada face à ameaça real permitiu a replicação exacerbada, na atualidade, de uma postura expansionista e revisionista (Freire, 2017). É relevante retomar a EG de 2016 analisada no capítulo anterior, na medida em que a UE pouco materializou as provisões dispostas nesta área,⁹⁵ incorrendo num défice entre expectativas e capacidades (Smith. M. 2016, p. 447), apesar de o expectável ressurgimento de movimentações geopolíticas⁹⁶ ser cada vez mais visível nas provocações contínuas, algo que a Rússia não se coibiu de sinalizar.⁹⁷

Para os parceiros, a dimensão securitária, estendendo-se a outros campos de atuação muito além da ameaça de força militar, é prioritária, uma vez que a sua coesão nacional é diretamente afetada pela presença russa, algo que o “pós-*Maidan*” não refreou.

⁹⁴ “Na resposta de Moscovo ao Ocidente e no desenvolvimento de relações regionais mais estritas, o discurso russo tem destacado a identidade civilizacional como marcando a identidade da grande potência, promovendo os valores russos como alternativa à decadência do Ocidente. (...) (Freire, 2017, p.45).

⁹⁵ “É essencial implementar uma abordagem multidimensional recorrendo a todas as políticas e instrumentos disponíveis e destinados a prevenir, gerir e resolver conflitos. (...) Por conseguinte, a UE aprofundará o seu empenho na resolução de conflitos prolongados nos países da Parceria Oriental. Nenhum destes conflitos se desenrola a um nível único de governação.” (cf. Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte: Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia, Bruxelas, junho de 2016).

⁹⁶ “Vladimir Putin’s toughened discourse, which President Medvedev has continued, reinforced the Russian vision of an unbalanced order. Russia’s leadership is committed to a multipolar world order in which it exercises clear influence” (Freire & Kanet, 2012, p.288).

⁹⁷ Delcour recupera uma declaração de Sergei Lavrov, MNE russo: “The authors of the Eastern Partnership initially assured us that this project has no confrontational component. ... However, they soon started to bring this question up with our joint neighbours with the European Union: you should decide who you are with—Europe or Russia.” (2018, p. 9).

Na Ucrânia, por exemplo, 69% da população crê que a guerra no Donbass é o maior impedimento ao desenvolvimento do país, de acordo com um inquérito nacional efetuado em dezembro de 2019. Tal como na Geórgia, outra sondagem indica que 71% da população considera a ocupação russa como a maior ameaça política e económica ao país.⁹⁸

Este poderio russo tem-se diversificado cada vez mais nas suas manifestações, nomeadamente durante o ano de 2018 e 2019, seja através do incidente no mar de Azov (anexo 2),⁹⁹ impedindo pela força o tráfego marítimo num espaço que não lhe pertence legalmente; seja pela emissão de passaportes russos (“passportization¹⁰⁰”) a cidadãos ucranianos residentes nas regiões separatistas. Também a situação na Geórgia, menos presente na agenda internacional, se tem agravado. A crescente militarização da linha de fronteira administrativa por Putin (fenómeno conhecido por “borderization”),¹⁰¹ a barreira que divide as regiões separatistas georgianas (anexo 3) e que retém parte da população fora do território controlado pelas autoridades efetivas, desafia continuamente a estabilidade do país. É também pertinente salientar a dependência energética destes países face à Rússia.¹⁰² Tais como outros recursos de *soft-power*, como a comunicação

⁹⁸ Dados estatísticos no website da Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation e do International Republican Institute, disponíveis em https://dif.org.ua/en/article/reforms-in-ukraine-public-opinion_2020_19 e iri.org/resource/georgia-poll-reflects-widespread-concern-over-economic-issues [consultados a 10/03/2020].

⁹⁹ A perturbação ao tráfego marítimo no Estreito de Kerch com implicações políticas e consequências económicas para a Ucrânia, culminou num ataque a uma embarcação ucraniana e detenção de 24 marinheiros pela Rússia entre novembro de 2018 a junho de 2019. A UE alocou um pacote de medidas de assistência à região do Mar de Azov e sanções sobre os indivíduos envolvidos. A disputa no âmbito do direito internacional marítimo quanto ao estatuto legal do Mar de Azov opõe os dois países no Tribunal Permanente de Arbitragem, em Haia, desde 2016. Ver mais em *The Guardian*. (2018). Ukraine president proposes martial law after Russia seizes ships, 26 de novembro. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2018/nov/25/russia-border-guards-ram-tugboat-ukraine-navy-crimea>. [consultado a 25/02/2020]; Euroactiv (2018) Ukraine seeks EU help to prevent Russia from ‘suffocating’ its Azov Sea shore, 19 de fevereiro. Disponível em <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/ukraine-seeks-eu-help-to-prevent-russia-from-suffocating-its-azov-sea-shore/> [consultado a 17/02/2020].

¹⁰⁰ Este recurso de *soft power* já utilizado em 2008 na Geórgia, concede a possibilidade de manutenção da nacionalidade ucraniana aos requerentes de passaporte russo da Crimeia, assegurando a sua participação em eventuais eleições nas regiões separatistas, a favor do independentismo: *BBC* (2019) Putin mulls easing Russian passport rules for whole Ukraine, 27 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-48078842>. [consultado a 20/02/2020].

¹⁰¹ Cf. Comunicado à imprensa, *Federica Mogherini speaks to the Minister of Foreign Affairs of Georgia David Zalkaliani*, Bruxelas, 22 de agosto. Disponível em https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/66597/ [consultado a 22/08/2019].; *Euroactiv* (2019). EU calls ‘unacceptable’ the tensions at Georgia occupation line, 30 de agosto. Disponível em <https://www.euractiv.com/section/eastern-europe/news/eu-calls-unacceptable-the-tensions-at-georgia-occupation-line/>. [consultado a 15/02/2020].

¹⁰² *Euroactiv* (2019) Russia and Ukraine finalise gas deal just ahead of New Year deadline, 31/12. Disponível em <https://www.euractiv.com/section/energy/news/russia-and-ukraine-finalise-gas-deal-just-ahead-of-new-year-deadline/> [consultado a 15/01/2020].

estratégica (na figura da *East StratCom Force*), esta é das únicas áreas onde a UE facilita um diálogo direto,¹⁰³ não deixando de ser uma área utilizada como arma de arremesso russo,¹⁰⁴ inclusive com EM (caso abordado na secção 3.3), e que a UE tenta mediar. O funcionário da DG NEAR (identificado pelo código NE1 no anexo 1), entrevistado em novembro de 2019, salientou que a segurança do trânsito de gás na Moldova, por exemplo, depende da proximidade entre o governo e Putin, que se estreitou com a queda da coligação pró-europeia nesse mesmo mês.¹⁰⁵

Por último, e holisticamente, a Moldova, a Ucrânia e a Geórgia, são afetadas pela permanência da cultura russa, que acresce à fragmentação territorial, existência de minorias étnicas, e perturba a construção da própria identidade nacional que está ainda em curso (Nodia, 2017). Neste âmbito, a própria negligência local, seja propositada ou não é pouco reconhecida nas instâncias necessárias de Leste, ponto bastante frisado do lado europeu da mesa de negociação e no contexto das entrevistas realizadas.¹⁰⁶ Este vazio é facilmente preenchido pela Rússia, que ganha com a bipolarização da sociedade nos três países, em matérias tão simples como a língua mais falada entre a população, estando o russo em declínio (Secrieru & Saari, 2019).

Em virtude desta diminuída resiliência societal e democrática, este cenário é agravado por novas táticas como ataques cibernéticos¹⁰⁷ ou campanhas de desinformação abrasivas (auxiliadas pela oligarquia pró-russa nestes países).¹⁰⁸ Os três países sucumbem aos ditames de Putin, com maior gravidade durante processos eleitorais ou crises

¹⁰³ Além das conversações trilaterais UE-Rússia-Ucrânia sobre o transito de gás, a PO prevê diálogos dentro das plataformas de alto nível e técnicas do EU4Energy.

¹⁰⁴ Balkan Insight (2018) Moldova Pushes for Energy Independence from Russia, 8 de agosto. Disponível em <https://balkaninsight.com/2018/08/08/moldova-pushes-towards-energy-independence-from-russia-08-08-2018/> [consultado a 15/01/2020].

¹⁰⁵ “Right now, in Moldova, there was a problem because they might run out of gas over the winter due to the conflict in Ukraine and this affects whether the gas from Russia will be able to transit through. With the change of government, now miraculously the gas will transit. However, if not the case, we were prepared to intervene and make sure there was enough gas in the country...”

¹⁰⁶ O funcionário de alto-nível da DG NEAR, pertencente ao SGUA, Support Group for Ukraine (código OF2) entrevistado em fevereiro de 2020, destacou que tal como as ameaças híbridas russas são altamente eficazes a perturbar o trilho europeu, também o são as variadas dinâmicas nacionais (seja direta ou indiretamente), como a influência excessiva russa nos media ucranianos: “the majority of mobile operators are still Russian-owned, television channels are heavily under Russian influence....so, we should occasionally tell them “put your own house in order”...”.

¹⁰⁷ Euroactiv (2019) Georgia reports massive cyberattack carried out by Russia, 21 de fevereiro. Disponível em <https://www.euractiv.com/section/eastern-europe/news/georgia-reports-massive-cyber-attack-carried-out-by-russia/>. [consultado a 21/02/2020].

¹⁰⁸ Kyiv Post (2019) Media Grab: Oligarchs, pro-Russian forces use TV to push political agenda, 21 de junho. Disponível em <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/oligarchs-pro-russian-forces-use-tv-to-push-political-agenda.html?cn-reloaded=1>. [consultado a 05/09/2019].

governamentais, como ocorrido na Moldova e Geórgia em 2019 dada a instabilidade política contínua.¹⁰⁹

Neste contexto, dado os reduzidos mecanismos de combate às ofensivas russas, a UE sai facilmente prejudicada na região. Apesar da comunicação estratégica ser dos principais instrumentos, conforme referido, a *East StratCom Task-Force*, divisão criada dentro do SEAE para lidar com o fenómeno da desinformação e propaganda disruptiva, é constituída por cerca de 20 funcionários – um número extremamente reduzido para lidar com a dimensão da ameaça russa.¹¹⁰ Estima-se que Putin tenha investido 350 milhões USD na interferência digital às eleições presidenciais ucranianas.¹¹¹ No contexto das entrevistas efetuadas, o combate à narrativa russa é das respostas europeias mais amplamente destacadas pelos funcionários da UE para progredir na região,¹¹² mas que se insere no cenário de críticas acima referido dado não corresponder à necessidade real.

Mais ainda, o entrevistado NE1 nota que não são tanto os laços tradicionais com a Rússia que prejudicam estes países, mas antes a propaganda dissimulada.¹¹³

Desde 2014 que as relações bilaterais entre a União e a Rússia decorrem sob um “envolvimento seletivo”¹¹⁴ assente na imposição de quatro regimes de medidas restritivas a entidades e indivíduos russos,¹¹⁵ o que pouco tem mitigado as prepotentes

¹⁰⁹ *The Economist* (2019) A pro-Western government has been pushed out in Moldova: Many fear Russia is reasserting control, 12 de dezembro. Disponível em <https://www.economist.com/europe/2019/12/12/a-pro-western-government-has-been-pushed-out-in-moldova>. [consultado a 20/02/2020].

¹¹⁰ De acordo com o website oficial do SEAE disponível em: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2116/-questions-and-answers-about-the-east> [consultado a 14/04/2020].

¹¹¹ *Vice* (2019) Inside the massive cyber war between Russia and Ukraine, 29 de março. Disponível em https://www.vice.com/en_us/article/bjqe8m/inside-the-massive-cyber-war-between-russia-and-ukraine. [consultado a 20/04/2020].

¹¹² O funcionário de alto-nível do SEAE (identificado pelo código OF1) entrevistado em dezembro de 2019 nota que a Rússia vê a UE como uma ameaça: “Russia has been systemically trying to undermine the EU because it still sees us as a threat. That’s why it’s more and more important to fight disinformation. In order for this policy to continue and thrive, we have to rely on effective communication and promoting visibility in local communities through our European ambassadors. Our StratCom is of the utmost importance, we have to communicate that the EaP is “cool”.

¹¹³ “We have a problem with Russia, not so much because of their traditional links with the country, but because of propaganda or fake and campaigns of disinformation, news, calling it like it is. We have our own campaigns to push that back, to assert that the EU is not what people are reading in Sputnik News and Russia today. That’s the extent to what our “counter-strike” will go for the moment...”

¹¹⁴ “The Council unanimously agreed on five principles guiding the EU’s policy towards Russia: Implementation of the Minsk agreement as the key condition for any substantial change in the EU’s stance towards Russia; Strengthened relations with the EU’s Eastern Partners and other neighbours, in particular in Central Asia; Strengthening the resilience of the EU (for example energy security, hybrid threats, or strategic communication); Need for selective engagement with Russia on issues of interest to the EU; Need to engage in people-to-people contacts and support Russian civil society.” (Cf. *Main Results Foreign Affairs Council*, Bruxelas, 14 de março de 2016).

¹¹⁵ Mais informação no website do Conselho no segmento “Medidas restritivas da UE em resposta à crise na Ucrânia”, disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/sanctions/ukraine-crisis/> [consultado a 20/03/2020].

violações ao direito internacional, como ficou ilustrado pelas sucessivas tentativas de interferência na soberania dos seus ‘vizinhos’.¹¹⁶

3.2.2 Os sucessos e os limites junto dos países de Associação

Aplicando por fim a questão à relação com a Geórgia, Ucrânia e Moldova, como potencial “montra” da normatividade da UE em toda a sua amplitude, pretende-se expor o funcionalismo e/ou constrangimentos do modelo europeu para dissecar o argumento inicial.

Na figura 3.2, a materialização das seis estratégias que Manners declara estarem na base das relações externas da UE (vide capítulo II, secção 2.2), revela uma década de narrativa positiva em que a normatividade e poder transformativo europeu gozaram de um espaço privilegiado de atuação, e de modo general, a progressiva “europeização” foi querida por ambos os lados. Prova-o os movimentos pró-europeus supramencionados, descobrindo suficiente vontade política e resiliência societal para aferir resultados positivos nesta variável.¹¹⁷ Mais ainda, sabendo-se os constrangimentos externos que ameaçam a região, os três parceiros continuam a escolher e a legitimar o sucesso do projeto europeu a longo-prazo, nomeadamente através da última comunicação política de janeiro de 2020, na qual solicitaram uma parceria cada vez mais ambiciosa e diferenciada, declarando optar inequivocamente por uma “futura integração europeia”.¹¹⁸

A popularidade da UE é ainda perceptível em sondagens recentes que revelam percentagens bastante favoráveis: 51% dos ucranianos apoiam a adesão à UE a longo-prazo, números anualmente em crescimento, sendo que mais de 70% se reveem nos

¹¹⁶ Comissão Europeia (2020) Ukraine: Statement by the Spokesperson on the Russian land ownership decree affecting Crimea. 1 de abril Disponível em https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/news/ukraine-statement-spokesperson-russian-land-ownership-decree-affecting-crimea_en. [consultado a 08/04/2020].

¹¹⁷ Entre 2009 e 2020, a classificação atribuída pela *Freedom House* à Ucrânia e Geórgia foi oscilando no ranking, estabilizando nos 62 e 61 pontos (parcialmente livre) — sendo 100 a pontuação máxima (livre). Apesar da Moldova ter decrescido de 62 para 60 entre 2017 e 2020, é relevante salientar que a Hungria não se encontra longe desta posição, sendo o único país da UE com a designação “parcialmente livre”, com 70 pontos.

¹¹⁸ “... the Eastern Partnership is a tool for positive transformation of the Partner countries in order to insure peace and prosperity in the whole Europe (...) our people have freely chosen European integration and their choice must be fully respected and be free from pressure by any third country” (cf. Joint Statement by the Ministers of Foreign Affairs of Georgia, the Republic of Moldova and Ukraine on the Future of Eastern Partnership, Bratislava, 5 de dezembro de 2019).

valores fundamentais europeus.¹¹⁹ Na Geórgia, 78% da população e 63% na Moldova dizem confiar na UE enquanto principal parceiro económico e político.¹²⁰

Figura 3.2 – Estratégias Normativas da UE

Estratégias da UE na Europa de Leste	
i) Contágio	Manifestações públicas; Organizações da sociedade civil; Fórum da Sociedade Civil da PO(...)
ii) Informativa	East StratCom Task-Force; programa de Bolsas da Sociedade Civil; comunicação estratégica com a “etiqueta” europeia (por exemplo, EU4Energy, EU4Business, EU4Digital) (...)
iii) Procedimental	Acordos de Associação e ZCLAA; Prioridades da Parceria; TAIEX (Transferência Técnica e Intercâmbio de Informações); Twinning (geminação) /SIGMA (Instrumento de Transferência Técnica e Apoio à Reforma da Administração pública) (....)
iv) Transferência	Assistência Macrofinanceira; Apoio Orçamental; Facilidade de Investimento da Política de Vizinhaça; Plano de Investimento Externo; Programas de Cooperação Transfronteiriça; Plataformas e diálogos sectoriais/técnicos da PO (...)
v) Difusão dispersa	Delegações da UE; Missões civis da PCSD (Missão de Observação da UE na Geórgia; Missão de Aconselhamento da UE na Ucrânia e Missão de Assistência Fronteiriça da UE na Moldávia e Ucrânia); Missões de observação eleitoral, Representante Especial da UE para a Geórgia e o Sul do Cáucaso (...)
vi) Filtro cultural	Escola Europeia em Tbilisi; Jovens Embaixadores Europeus; Fórum da Juventude da Parceria Oriental; Corpo Europeu de Solidariedade; Erasmus + (...)

Fonte: elaborado pela autora.

Esta popularidade é tanto mais clara quanto mais visíveis forem os benefícios para a população (facto bastante evidente nas declarações do diplomata moldavo),¹²¹ e infelizmente, para a oligarquia, menos interessada nas reformas estruturais, mas ainda

¹¹⁹ Dados estatísticos disponíveis no website oficial da Parceria Oriental desenvolvido pela Comissão Europeia, disponíveis em <https://www.euneighbours.eu/en/east/stay-informed/publications/opinion-survey-2019-ukraine> [consultado a 09/03/2020].

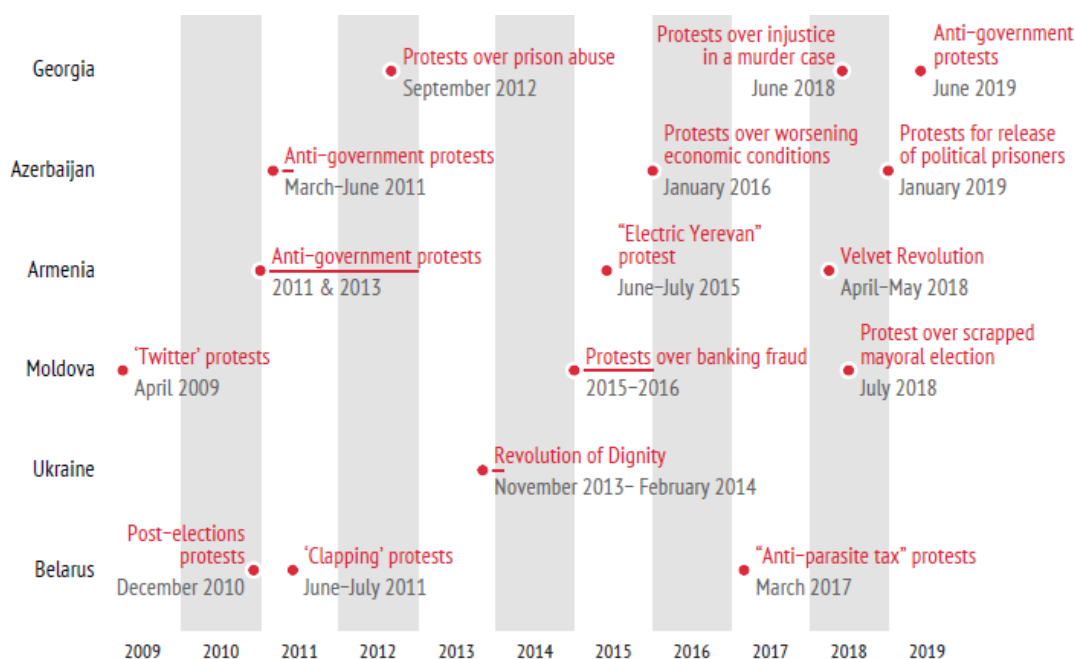
¹²⁰ Sondagens publicadas em julho e dezembro de 2019, respetivamente, pelo National Democratic Institute, (https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20July%202019%20poll-Issues_ENG_For%20distribution_VF.pdf) e pelo International Republican Institute, (https://www.iri.org/sites/default/files/iri_poll_-_december_2019_for_publishing.pdf) [consultados a 09/03/2020].

¹²¹ O diplomata moldavo entrevistado em novembro de 2019 (código DP1) refere categoricamente: “the population is pragmatic; they see the benefits from the EU in front of them, things like restoration of roads, the opening of more kindergartens, bringing water to a village... that is something that is seen by the population. And another thing that is already taken by granted is visa free movement. People understand the benefits the EU brings by witnessing practical things change in their lives. We can go to Europe and come with good initiatives and ideas, which can also work as a form of replication, what you see good in the EU you bring back home.”

assim inevitavelmente favorecida — algo sublinhado pela funcionária do SEAE entrevistada.¹²²

Nesta linha, embora o diálogo político seja complementar à integração económica,¹²³ o investimento económico generalizado e a liberalização de vistos, algo bastante palpável para a população (Secrieru & Saari, 2019, p. 55), são as principais conquistas das quais os três se regozijam comumente, e as prioridades a estimular. Das sondagens referidas, além da segurança, a economia e emprego são também das principais preocupações dos cidadãos.

Figura 3.3 – Principais protestos nos países da Parceria Oriental (2009-2019)



Fonte: EUISS (2019)

Por outro lado, a descrença crónica nas instituições públicas¹²⁴ motiva uma expressão notável de organizações da sociedade civil (OSC), bastante especializadas nas diversas áreas de reforma, além das frequentes manifestações de descontentamento com

¹²² A funcionária do SEAE entrevistada (código CD1) sublinhou: "...oligarchs to a large extent still own the countries, through media, through main companies and they will still comply with EU's technical conditionality if this favours their businesses."

¹²³ "This increased offer was premised on the massive diffusion of EU *acquis*, especially in trade-related sectors where partner countries are expected to approximate their legal framework with 90% of the *acquis* (...) Therefore (...) the EaP bears strong implications in terms of attaching the partner countries to the EU's regulatory space (Delcour, 2018, p. 9.)

¹²⁴ Um estudo do National Democratic Institute de janeiro de 2020 revela que 59% da população acredita que as instituições democráticas estão a falhar na Geórgia. Disponível em https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20Georgia%20December%202019%20Poll%20Press%20Release%20Public_ENG.pdf [consultado a 30/01/2020].

os governos (figura 3.3). No espaço público atual, torna-se mais difícil a manipulação política influenciar as percepções da sociedade. Os mecanismos de controlo das OSC refletem-se particularmente na Geórgia, em 44º lugar de 180 países considerados pelo índice de corrupção da *Transparency International* em 2019, acima de vários EM. Entre os relatórios mais recentes sobre a implementação da EG¹²⁵ e dos três AA e dos 20 objetivos da PO, publicados 2020, destacaram-se progressos sobretudo a respeito da “responsividade e visibilidade”, por exemplo, através do Fórum da Sociedade Civil da PO ou da *East StratCom Task-Force*, com o recurso à comunicação estratégica, evidenciado na figura 3.4 no círculo “sociedade e “conectividade”. Como sublinhado por todos os atores entrevistados, “*civil society is at the heart of what we do*”.¹²⁶

Porém, a realidade é que as percepções da UE diferem consoante a região e o tema a tratar, atendendo a que, particularmente a Ucrânia, como sublinhado pelo entrevistado OF2, e Geórgia, são países fragmentados e de uma dimensão significativa.¹²⁷ É natural que a satisfação com a cooperação em matéria de segurança contraste em larga escala com as relações comerciais, ou mobilidade, duas áreas com resultados bastante positivos para os três — opinião consensual entre os atores entrevistados. Importa também a dimensão da penetração da narrativa russa que toma diversas formas, conforme mencionado na secção anterior, e é por norma proporcional à influência que a sua presença (física, ou não) possa exercer na população e/ou liderança política (um não implicando o outro). A rematar, o entrevistado OF2 sublinha: “*in their thinking, they are victims of their historical past and socialization*”.¹²⁸

Por seu turno, as reformas em matéria de boa governação, Estado de direito, setor judiciário e combate à corrupção estão excessivamente aquém das reformas técnicas. As

¹²⁵ “We will think creatively about deepening tailor-made partnerships further to our East. Societal links must be strengthened through enhanced mobility, cultural and educational exchanges, research cooperation, civil society platforms...” (cf. From Vision to Action: The EU Global Strategy in Practice - Three years on, looking forward, Bruxelas, 14 de junho 2019).

¹²⁶ O entrevistado NE1 salienta ainda: “When we cut assistance for budget support in Moldova, we were very clear that we were going to maintain projects that were directed at all people in the region and continue engagement with civil society. Our assistance is to help people and not governments. Sometimes when we have a government who is more engaging, then we will help the state strategy with Budget Support, but this is for the people... Our new Commissioner will attend the EaP Civil Society Forum next week and this is a sign of the new leadership.”

¹²⁷ O mesmo inquérito nacional efetuado na Ucrânia, quanto ao apoio à integração europeia revelou discrepâncias que podem variar entre os 71% e 31% dependendo da região do país a ser sondada, opondo-se o leste ucraniano à região mais ocidental.

¹²⁸ “This is generationally or where you come from, you see people that in what they say and announce is what the EU and civil society wants to hear but then in practise it doesn’t translate. If you grow up in a post-soviet society and culture and maybe not in the kind of westernised Kiev bubble you have a different kind of model to address things...Ukraine is enormous...”

análises de académicos dos países em apreço (Nodia, 2017; Cenusa, 2019; Axyonova, 2018) notam que os três ritmos de avanços democráticos indicam que a condicionalidade normativa imposta não funciona uniformemente. Surge uma “difusão de normas parcial” devido aos diferentes meios de receção (Chaban, *et al*, 2018, p. 12) – ponto igualmente frisado pelo funcionário de alto-nível do SGUA (Support Group for Ukraine).¹²⁹

Figura 3.4 – Progresso alcançado na Parceria Oriental até fevereiro de 2020¹³⁰



Fonte: Comissão Europeia (2020)

Esta dimensão quase que exclusivamente política, “*the fundamentals first*”, nas palavras do entrevistado NE1, é a forma mais direta de combate aos vícios¹³¹ remanescentes do sistema soviético, tratando-se da principal ‘luta’ dos três países, e por conseguinte, também da UE, como ficou claro pelas declarações dos entrevistados: “*the key difficulty with promoting good governance and rule of law is the fact that it does not belong to us, it belongs to these countries*”.¹³²

¹²⁹ “This is why SGUA won’t work in Moldova like they wanted... We cannot copy a mould. (...) This was part of the problematic thinking beyond it, thinking you could take something from a MS and put into in Ukraine it would work. Even in my country (Germany), people think if it works there, then why doesn’t it work somewhere else? (...) It’s wrong to think we can take this Twinning and TAIEX projects from whatever and wherever and it will work. We have discovered that there are limits to it, we have to allow them to fire more easily people, for example.... (...)”

¹³⁰ https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/monitoring_spring_2020_20_deliverables_for_2020.pdf

¹³¹ O entrevistado NE1, DP1 e OF1 fizeram notar que estes são países cujos sistemas de administração pública, por exemplo, ainda funcionam como na década de 90, seguindo o ‘modelo soviético’ de “acatar ordens”, e não estando por isso adaptados a um Estado democrático independente. A corrupção embutida também é transmitida de governo em governo: “We are dealing with people and history of institutions, and you must have the right formula adapted to the specifics of the country” (DP1); “The main difference is, when the EU is in the driver’s seat, like on connectivity, people-to-people contacts, economic development, all is going quite well. Whereas in areas like where the country themselves are supposed to do most of the homework, it’s not...(NE1).

¹³² “The EU cannot decide how judges and public officials are paid, how well-qualified they are. We cannot force the implementation of legislation who can criminalise corrupt individuals. The EU can have all the treaties which uphold human rights and economic standards, but how can you impose governance? It has to be through our power of attraction and visibility.” (OF1).

A Geórgia, por vezes chamado o “*frontrunner*” da PO, assistiu ao longo de 2019 a uma deterioração do ambiente político doméstico no contexto eleitoral e judicial.¹³³ O panorama volátil, decorrente não só da ocupação russa, revela que não basta ultrapassar EM nos índices de corrupção e uma forte orientação pró-europeia da população para que o progresso noutras áreas seja irreversível. O impasse democrático quanto à independência do setor judicial e perversão visível da classe política gerou desilusão de ambos os lados,¹³⁴ tendo provocado uma onda de protestos anti Rússia¹³⁵ e pressão das OSC e oposição política. Pretendia-se sobretudo introdução de um sistema eleitoral proporcional (sem a fixação de qualquer limiar mínimo para a eleição de deputados) de modo a promover maior pluralidade partidária.

As eleições parlamentares de 2019 na Moldova espelharam a constante instabilidade política do país devido ao insucesso da coligação histórica entre pró-europeus e pró-russos,¹³⁶ que caiu após divergências a respeito das reformas judiciais, tendo destronado as expectativas das OSC e UE. O desenvolvimento positivo tinha culminado na reativação da assistência financeira ao país, que a União tinha suspenso desde 2018 devido à politização do sistema judicial.¹³⁷ A retoma ao poder de uma coligação com o partido democrata, liderado pela oligarquia, foi vista como uma perda de ímpeto dada a estagnação das reformas mais relevantes. Torna-se evidente que o país

¹³³ O país debate-se com um sistema judicial pouco independente sendo que a principal dificuldade tem incidido no processo de nomeação dos juízes Supremo Tribunal que ainda não está em linha com todas as recomendações europeias. (cf. SWD (2020) 30 final Joint Staff Working Document - Association Implementation Report on Georgia, Bruxelas, 6 de fevereiro de 2020).

¹³⁴ “Georgia was doing better than most, until now, on all values-based conditionality, and engagement with civil society (...) Now we are concerned... The political process is being broken down, people are demonstrating on the streets, taking to the Parliament. Georgia used to be the “poster boy”, the “frontrunner” and now we don’t know how things will play out... “(entrevistado NE1)

¹³⁵ Os protestos foram espoletados pela presença de um deputado russo no parlamento georgiano, ao que Putin respondeu suspendendo temporariamente os voos para o país: *Euronews* (2019). Putin suspends Russian flights to Georgia amid escalating tension, 24 de junho. Disponível em <https://www.euronews.com/2019/06/22/putin-suspends-russian-flights-to-georgia-amid-escalating-tension>; *France 24* (2019) US, EU back Georgia protesters after thousands rally outside parliament, 18 de novembro. Disponível em <https://www.france24.com/en/20191118-us-eu-back-georgia-protesters-after-thousands-rally-outside-parliament> [consultados a 21/02/2020]

¹³⁶ O partido pró-europeu ACUM juntou-se ao partido socialista pró-russo PSRM para afastar o partido democrata liderado pela oligarquia (PDM) e envolvido em vários escândalos de corrupção. *Reuters* (2019). “With Moldova in crisis, two rival governments hold meetings”, 10 de julho. Disponível em <https://www.reuters.com/article/us-moldova-politics/with-moldova-in-crisis-two-rival-governments-hold-meetings-idUSKCN1TB1GQ>. [consultado a 20/02/2020].

¹³⁷ “This disbursement is an expression of support for the implementation of key reforms to improve democratic standards and protect the rule of law in Moldova. The European Commission stands ready to continue working closely with the Moldovan authorities to help deliver on a wide-ranging and ambitious set of economic and structural reforms necessary to secure jobs, growth and investment for the benefit of the people of Moldova”. (cf. Comunicado à Imprensa: “EU approves €30 million disbursement in Macro-Financial Assistance to the Republic of Moldova”. Bruxelas 10 de outubro de 2019. Disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_6060 [consultado a 20/02/2020])

é o mais bipolarizado dos três uma vez que nunca exclui a parceria russa, como ficou claro nas afirmações do diplomata entrevistado e ambiguidade das elites políticas. A popularidade da União tem oscilado consoante a narrativa dos governos supostamente “pró-europeus” (Secrieru & Saari, 2019; Nodia, 2017), mas aumentou consideravelmente quando os mecanismos de responsabilização da OSC e UE funcionaram com os seus membros envolvidos em escândalos milionários de corrupção, nomeadamente pertencentes ao partido democrático.¹³⁸

Nesta linha, tanto a literatura revista,¹³⁹ como funcionários das instituições europeias e o representante da diplomacia moldava entrevistado,¹⁴⁰ congratulam a condicionalidade normativa imposta pois na sua ausência a modernização do país não prossegue e a impunidade entre a classe política agrava-se. Partindo desta relação, numa conjuntura em que a assistência da UE é associada a progressos democráticos e corresponde ao mérito que a sua condicionalidade normativa impõe, é também quando a sua reputação/atuação é mais acolhida, como sublinharam os entrevistados.¹⁴¹

É o caso da Ucrânia, onde as sondagens acima referidas revelam que 34% da população na região ocidental do país (a mais pró-europeia) acredita que a UE deveria aumentar a pressão sobre as autoridades ucranianas, além de confrontar mais abertamente a Rússia, e demonstrar mais interesse em proteger as fronteiras ucranianas com a disponibilização de armamento.¹⁴²

¹³⁸ Reuters (2017) Moldovan businessman jailed for role in \$1 billion bank fraud, 20 de abril. Disponível em <https://www.reuters.com/article/moldova-banking-platon/moldovan-businessman-jailed-for-role-in-1-billion-bank-fraud-idUSL8N1HS3T0> [consultado a 20/02/2020].

¹³⁹ Delcour refere que apesar da Moldova ter sido dos membros mais entusiastas no início da PO, a imagem da UE no país foi prejudicada pela ausência de pressão visível sob as elites políticas pró-europeias (e aparente proximidade com a oligarcas), classes mal vistas pela população e sociedade civil, dado o descrédito generalizado nas instituições públicas e decisores políticos (2015, p.5-6).

¹⁴⁰ “The government was in favour of this approach because when you have this kind of conditionality, it mobilizes efforts, people do something, it puts enough pressure (...) without conditionality you get relaxed, you forget about certain elements that are important. It was a boost to try to do the things right”. (Entrevistado DP1)

¹⁴¹ “I feel quite proud that when things went bad in Moldova, we intervened, and we cut funding. And when things were better this year, they gave us a lot of credibility to be able to engage in a constructive way, which other partners didn’t do as quickly.” (Entrevistado NE1)

¹⁴² Estudo conduzido pela Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation, disponível em <https://dif.org.ua/en/article/european-integration-of-ukraine-the-dynamics-of-public-opinion> [consultado a 15/03/2020].

Seis anos após *Maidan*, embora o país avance a nível técnico,¹⁴³ a pouca eficácia das medidas anticorrupção vigentes impugnem o restante progresso.¹⁴⁴ Por outro lado, embora o apoio europeu à soberania e independência ucraniana seja inegavelmente intrínseco ao processo de reformas, a pouca ou nenhuma interferência em questões militares causa receios quanto ao futuro da ajuda europeia ao país,¹⁴⁵ como ilustrado nas percentagens na secção anterior (embora se exalte a avultada assistência humanitária).¹⁴⁶

A Missão de Aconselhamento da UE na Ucrânia (EUAM), que opera a quilómetros de distância da linha da frente, na perspectiva dos atores entrevistados tem sido uma fonte de frustração para os ucranianos uma vez que esta resposta europeia a uma crise grave ficou muito aquém da resposta a outros problemas do país.¹⁴⁷ Neste âmbito, a França e a Alemanha facilitam o Formato Normandia,¹⁴⁸ único meio de diálogo político entre a Rússia e a Ucrânia, mas no qual se depositam poucas expectativas devido ao impasse protelado das negociações.¹⁴⁹

¹⁴³ O aumento do volume de comércio, crescimento das reservas financeiras e melhorias no sistema bancário foi notável, culminado na implementação quase total do acervo comunitário da União da Energia (Secrieru & Saari, 2019)

¹⁴⁴ *Reuters* (2019). Ukraine president vows anti-corruption drive, says people tired of waiting for better life, 2 de julho Disponível em <https://www.reuters.com/article/us-canada-ukraine/ukraine-president-vows-anti-corruption-drive-says-people-tired-of-waiting-for-better-life-idUSKCN1TX2DR> [consultado a 20/02/2020].

¹⁴⁵ “But without consistent pressure from the U.S., Zelensky is hardly sure the Europeans will deliver on their promises to defend his country’s land, its people and its economy.” em *Time* (2019) ‘I Don’t Trust Anyone at All.’ Ukrainian President Volodymyr Zelensky Speaks Out on Trump, Putin and a Divided Europe, 20 de novembro. Disponível em <https://time.com/5742108/ukraine-zelensky-interview-trump-putin-europe/> [consultado a 20/11/2019].

¹⁴⁶ “Since the beginning of the conflict in 2014, the European Commission has continuously provided humanitarian assistance to the most affected population, including IDPs, amounting to EUR 133.8 million” (Comissão Europeia, 2020).

¹⁴⁷ O entrevistado OF2 ilustra esta desilusão: “In 2015, Ukraine was asking for an armed police mission in east Ukraine. Again, they wanted justice and we send them the Venice Commission. They wanted security and the Member-States sent them semi-retired policeman and prosecutors to hang around in the poshest hotels in Kiev saying they can’t go to Lugansk because it’s too dangerous. You have of course a big gap in expectations and our delivery.” A missão teve início em 2014 para auxiliar o país na reconstrução dos serviços de segurança civil e prestar aconselhamento, atuando maioritariamente na gestão dos recursos humanos e investigações criminais, distanciando-se de qualquer componente militar. Ver mais no website oficial da Missão disponível em: <http://www.euam-ukraine.eu/wp-content/uploads/2019/02/Fact-sheet-ENG.pdf> [consultado a 15/03/2020].

¹⁴⁸ A última reunião do formato decorreu a 9 de dezembro de 2020 tendo avançado as discussões quanto à libertação e troca de presos políticos, que ocorreu nesse mesmo mês; a implementação da fórmula de “Steinmeier”, que prevê eleições nas regiões separatistas sob legislação ucraniana; e a retirada de tropas russas, entre outros pontos. Disponível no website oficial da Presidência francesa em <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/12/09/sommet-de-paris-en-format-normandie> [consultado a 30/01/2020].

¹⁴⁹ *Euroactiv* (2019). Ukraine’s deputy foreign minister: Very low expectations for Normandy summit, 29 de novembro. Disponível em <https://www.euractiv.com/section/eastern-europe/interview/ukraines-deputy-foreign-minister-very-low-expectations-for-normandy-summit/> [consultado a 30/11/2019].

Como assinalado no contexto das entrevistas realizadas, a UE está primordialmente comprometida com os cidadãos. Independentemente de orientações políticas, está disposta a trabalhar com qualquer governo interessado em prosseguir as reformas dentro do AA, desde que surjam resultados tangíveis para a população. Contudo, tais ensejos nem sempre materializam o objetivo principal da PO: a “melhoria da vida das pessoas”,¹⁵⁰ e não a assistência direta a governos.

Nesta linha, é pertinente concluir com duas reflexões. O entrevistado OF1 salienta ser fundamental diferenciar cada vez mais o apoio prestado à sociedade, do apoio aos governos, da mesma forma que se requer ainda maior distinção entre Estados-parceiros que mostram melhorias nos mecanismos anticorrupção, contra a ocorrência de perversão sistémica das instituições públicas, bem visível nas elites de alguns dos países.¹⁵¹ O entrevistado OF2 concluiu ainda ser mais produtivo a UE focar-se atualmente nas áreas em que é mais eficaz a obter resultados (como o apoio à sociedade civil), sabendo que na dimensão securitária não se prevê qualquer tipo de progresso tangível num futuro imediato. Quanto à esfera de influência partilhada, a UE continua a recorrer ao *soft power* como contra-ataque à narrativa russa, tendo os dois funcionários de alto-nível instado a ações de comunicação estratégica mais inteligentes e o reforço da diplomacia pública e privada da parte do SEAE, Comissão e EM.

3.3 Os constrangimentos internos entre Estados-Membros

A última fase desta análise incide nos indicadores apresentados sucintamente no início do presente relatório, abordando os tumultos no seio da UE que ferem a assertividade e credibilidade da sua atuação externa *vis-à-vis* a interna. Este último ponto, interliga-se nomeadamente com a forma como esta respeita os próprios dogmas que promove. Repetindo-se: a reputação da UE prende-se pelo distanciamento entre o que diz e o que faz, e pela unidade de resposta a 28.

¹⁵⁰ JOIN(2020) 7 final – Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Política para a Parceria Oriental para o pós-2020 - Reforçar a resiliência - Uma Parceria Oriental em benefício de todos, Bruxelas 18 de março de 2020.

¹⁵¹ Entrevistado OF1: “If we continue down this path, this will have a direct consequence in our own credibility because it means the EU is there but does not have a say”. (...) We need to be more vocal when we see deficiencies. (...) The fact is: whenever the EU has been vocal and “called a spade a spade”, we saw results. Every time we were less outspoken because of diplomatic reasons, and it is in fact in the EU’s nature to be consensual, we didn’t achieve as much. We cannot have identical diplomatic postures and language vis-à-vis all stakeholders. We have to communicate better and differentiate between when we address population and civil society, to when we address non-transparent governments.”

Principiando pelo fator russo, conquanto a política de não-reconhecimento impere, sabe-se que no momento de delinear as políticas com o Leste noutras questões, as divergências sobressaem. Os EM divergem-se entre os pugnam pelo isolacionismo puro e duro (países Bálticos, por exemplo), ou por uma aproximação calculada, que também varia consoante as áreas e os interesses nacionais, como veremos. Se por um lado o entrevistado DP1¹⁵² crê que é possível beneficiar de parcerias com os dois lados, reconhecendo que o tamanho do país não permite negar ajudas seja qual a sua origem, os restantes entrevistados são mais cautelosos nesta abordagem, notando que ambas as relações devem estar bem demarcadas. A Kerch, a UE respondeu com novas medidas restritivas¹⁵³ aos 12 oficiais envolvidos no incidente. Porém, alguns EM defendem continuamente a necessidade de maior abertura ao diálogo, nomeadamente em questões comerciais, ou até mesmo atenuar sanções, – algo visto ‘de fora’ com apreensão.¹⁵⁴

Quanto ao futuro da PO, a maioria dos EM vê com relutância a alusão às “aspirações europeias” dos parceiros, numa altura em que o alargamento não é uma política popular. Da experiência da autora pela observação participante do GT COEST, destaca-se o debate sobre o próximo conjunto de “deliverables” que percorreu morosamente o início do ano de 2019, e cuja concertação exigiu a acomodação de muitos pontos de vista pela Comissão e SEAE.¹⁵⁵ Exemplo disso foi a ausência visível de uma declaração conjunta na celebração do 10^a aniversário da PO em Bruxelas, entre MNE e

¹⁵² “People understand that they are undeniably part of a bigger European family. Still, if some people want to have better relations with the East, no one says this has to stall relations with the EU. As a small country, we don’t have the luxury of thinking that we can turn our backs to big strategic partners like the EU, the US or Russia and do our own game. (...) It’s natural we should find a way to create more synergies and cohesion, to allow us to benefit as much as possible from all directions and different partners we have relationships with...”

¹⁵³ Cf. Comunicado à Imprensa: Conselho da UE: “Ukraine: EU responds to escalation at the Kerch Strait and the Sea of Azov, and renews sanctions over actions against Ukraine’s territorial integrity”, Bruxelas, 15 de março de 2019. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/03/15/ukraine-eu-responds-to-escalation-at-the-kerch-straits-and-the-azov-sea-and-renews-sanctions-over-actions-against-ukraine-s-territorial-integrity/> [consultado a 18/03/2019].

¹⁵⁴ O Embaixador da Ucrânia junto da UE, Mykola Tochytskyi, refere: “The only thing the Kremlin respects is strength. I believe that Europe’s strength lies in its unity and solidarity, in its readiness to protect the cornerstones of democracy, in its consistency and persistence until the result is achieved. Strength means not making concessions to an aggressor in the hope that it will become your friend, strength is to make the aggressor change his behaviour. (Cf. *Euroactiv* (2020) Concessions to Russia will cost Europe too much, por Mykola Tochytskyi. 20 de fevereiro. Disponível em <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/opinion/concessions-to-russia-will-cost-europe-too-much/> [consultado a 15/03/2020]).

¹⁵⁵ Como notado no capítulo I, a PEV e a PO são impulsionadas pela concertação política do SEAE com as componentes estratégicas e operacionais da Comissão, fruto da aplicação dos instrumentos na tabela 3.3. O texto da declaração do 10^o aniversário da PO, proposto pelo SEAE e elaborado em consultas com a DG NEAR, é aprovado no Conselho pelos EM. O COEST detém o controlo sobre os elementos a integrar, capazes de fortalecer politicamente a declaração ou diluir qualquer referência mais ambiciosa a avanços na cooperação que possam ser propostos pelas instituições.

representantes da UE. Entre vários motivos, a linguagem alusiva à gestão das expectativas, conflitos na região, questões de minorias étnicas, entre outras, não gerou acordo entre EM e Estados-parceiros.¹⁵⁶ Por norma, a discussão opõe Bálticos, Visegrado, Reino Unido, Suécia e Alemanha, seja por motivos históricos, proximidade geográfica, entre outros, à restante larga facção, menos ambiciosa quanto à profundidade a envidar nas relações bilaterais ou multilaterais. Dois dos casos mais públicos de proximidade com a Rússia surgem por iniciativa francesa e alemã, ainda que em espetros diferentes. O Nord Stream 2 (anexo 5), muito debatido de uma perspetiva de *soft-power* pela relação próxima que implica entre a Rússia e a Alemanha, é considerado um golpe pelos ucranianos.¹⁵⁷ Como referido, a segurança energética é igualmente prioritária para os parceiros, pelo que o facto da Alemanha, facilitadora do Formato Normandia, permitir a construção de um gasoduto com vista a diminuição do preço do gás no seu país é considerada um risco.

Ainda que a Chanceler Angela Merkel saiba separar as águas, nas palavras do entrevistado OF2, o gasoduto aumenta significativamente a dependência alemã de gás russo (que já ronda os 40%¹⁵⁸) e quebra alguma coerência nos “envolvimento seletivo”, apesar dos motivos ‘exclusivamente’ económicos.¹⁵⁹

Já França,¹⁶⁰ bastante rígida com os parceiros quanto aos “*benchmarks*” da implementação dos AA (sobretudo dos regimes de mobilidade dado o número elevado de pedidos de asilo não fundamentados com origem na Geórgia¹⁶¹), tem advogado a proximidade estratégica com Putin. Macron defende que tal pode beneficiar a segurança

¹⁵⁶ RFE/RL (2019) EU, Eastern Partners Downgrade Anniversary Statement Due To Objections From Baku. 13 de maio. Disponível em <https://www.rferl.org/a/eu-eastern-partners-downgrade-anniversary-statement-due-to-objections-from-baku/29938053.html> [consultado a 25/02/2020].

¹⁵⁷ *The Economist* (2019). The Nord Stream 2 gas pipeline is a Russian trap, 16 de fevereiro. Disponível em <https://www.economist.com/leaders/2019/02/16/the-nord-stream-2-gas-pipeline-is-a-russian-trap> [consultado a 20/02/2020].

¹⁵⁸ *Euroactive* (2020). German court rejects last claim against Nord Stream 2, 13 de março. Disponível em <https://www.euractiv.com/section/energy/news/german-court-rejects-last-claim-against-nord-stream-2/> [consultado a 13/03/2020]

¹⁵⁹ “I personally think one of the most damaging reactions to our own credibility in Ukraine is Nord Stream 2. Whatever you might think of it, I find it dangerous, unnecessary (...) On the German side, sometimes they are over pragmatic on the economic front but on any other principles, Ms. Merkel is quite strict and not naïve on Russian behaviour. The less coherent we come across, the less influential we will be. This is basic, but I am not black and white on these things, it’s not fully binary...” (entrevistado OF2)

¹⁶⁰ *Politico* (2020). Emmanuel Macron’s Russian roulette, 14 de fevereiro. Disponível em <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-russian-roulette-vladimir-putin-security-partner/> [consultado a 14/02/2020]

¹⁶¹ De acordo com o relatório de abril de 2020 solicitado pelo AFET sobre a implementação dos AA, a França foi o principal destino destes pedidos, com 1395 cidadãos georgianos a requerer asilo sem fundamento. Disponível no website do Parlamento Europeu em [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642820/EPRS_STU\(2020\)642820_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642820/EPRS_STU(2020)642820_EN.pdf) [consultado a 30/04/2020].

coletiva da UE e tem sugerido repensar o modelo de sanções. Noutro tom, salienta-se a proximidade com Putin de líderes europeus desde Viktor Orbán a membros do governo austríaco, simpatizantes com movimentos populistas e com objetivos menos idóneos.¹⁶²

Surgem, inclusive, casos de declarações públicas contraditórias efetuadas por representantes governativos de EM nas capitais de Leste, juntos dos seus homólogos.¹⁶³

Estas atitudes contraproducentes para com tomadas de posição da UE, supostamente acordadas a 28, expõem as falhas graves na unidade europeia, ainda mais frágil após o *Brexit*.

Por fim, para além das quezílias internas em questões externas, acumulam-se os graves atentados aos princípios de um Estado de direito e do direito internacional europeu que os Tratados deveriam assegurar. O surgimento de brechas na Polónia, Hungria, Malta, Roménia, Bulgária, Itália, Croácia, entre outros, e em várias áreas fundamentais do direito da UE, prejudica de algum modo a generalidade dos EM. O retrocesso húngaro, rivalizado pela Polónia,¹⁶⁴ representa um dos momentos mais baixos para a construção europeia, e que apesar de ativar o artigo 7º¹⁶⁵ do TUE, não teve consequências verdadeiramente severas. Os níveis elevadíssimos de corrupção, a parcialidade judicial e a captura dos meios de comunicação, permitem cerradas campanhas anti-Bruxelas que têm distorcido bastante a imagem da União nestes países.¹⁶⁶ O facto do tópico ser discussão regular no PE (Na Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos), agrava a impunidade com que estes EM prosseguem no seio europeu. Ambos figuraram em 2019 vários níveis abaixo de alguns países da PO nos índices internacionais supramencionados da *Transparency International*, *Freedom House*, entre outros.

¹⁶² *Politico* (2019). Austrian government collapses over Russia scandal, 18 de maio. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/sebastian-kurz-triggers-austrian-election-after-far-right-scandal/>. [consultado a 27/01/2020]

¹⁶³ “Orbán denounced EU sanctions on Russia over its annexation of Crimea...Brushing off western criticism as “hypocrisy”, Orbán often cites French and German business and political ties with Moscow”: *Euroactiv* (2019). Hungary’s Orban defends Russia cooperation at Putin visit, 31 de outubro. Disponível em <https://www.euractiv.com/section/politics/news/hungarys-orban-defends-russia-cooperation-at-putin-visit/> [consultado a 30/01/2020]

¹⁶⁴ Cf. Comunicado à Imprensa, Rule of law in Poland and Hungary has worsened, Bruxelas, 16 de janeiro de 2020. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200109IPR69907/rule-of-law-in-poland-and-hungary-has-worsened>. [consultado a 30/01/2020]

¹⁶⁵ O artigo 7º do TUE estabelece a possibilidade de sancionar um EM na eventualidade de uma violação aos valores fundamentais da UE.

¹⁶⁶ “Almost 78% of the media are pro-government, as the country descended from 23rd to 87th position in the press freedom ranking of Reporters Without Borders. (...) The division between pro-government media and independent media has replaced ideological dividing lines; the remaining left- and right-wing independent media in Hungary are regularly smeared as political activists, “Hungary-haters”, foreign agents or traitors” (European Federation of Journalists (2019) New report: Hungary dismantles media freedom and pluralism, 3 de dezembro. Disponível em <https://europeanjournalists.org/blog/2019/12/03/new-report-hungary-dismantles-media-freedom-and-pluralism/> [consultado a 21/02/2020]).

Consequentemente, em virtude do seu próprio descarrilamento interno, a “*blue print*” advogada no Leste tem sido cada vez mais comprometida, abrindo potencial caminho a questões à sua legitimidade e perda de ‘jogo de cintura’ (“*leverage*”). Se os métodos europeus podiam ser contestados pelos parceiros em reuniões mais técnicas e a nível sectorial (TAIXEX, por exemplo), dependendo de qual o EM o especialista sobre determinada área proviesse, agora tal começa a suceder em instâncias de alto-nível numa dimensão política, segundo o entrevistado OF2.¹⁶⁷

Acresce a este paradigma a passividade atribuída à UE, seja face à Rússia, seja face aos retrocessos da parte dos Estados-parceiros. A expressão “*mutual ownership*”, chave para a reformulação da PEV, significando que ambos os lados deveriam assumir mutuamente responsabilidades pelos sucessos e falhas da PO, enfraquece, dirimindo a força das solicitações da UE nos vários níveis dos diferentes diálogos com os parceiros.

Terminada a análise da componente teórica, o próximo capítulo expõe a componente prática do relatório que permitiu à autora aceder a dados primários que contribuíram no presente relatório para o entendimento da normatividade europeia e complexidade da relação da UE *vis-à-vis* os três Estados-parceiros em apreço.

¹⁶⁷“... we are discovering changes (...) it was generally sufficient to say ‘the EU says it this way’, not in all the areas we would have preferred, like the judiciary but in general yes, the European way of doing it was the “blue print”, the AA is the “blue print” of EU reforms (...) However, what has changed is that this thing “Europe says and Rada does” is over, this is over with the new people...

4 – O funcionamento e logística de um grupo de trabalho do Conselho da UE: o quotidiano do estágio

4.1 O Grupo de Trabalho Geográfico

Os grupos de trabalho inseridos na orgânica do CNE reúnem por norma duas vezes por semana nas salas do Conselho numa média de três a quatro horas, dependendo da urgência da agenda. As reuniões são presididas por um funcionário do SEAE¹⁶⁸ (nomeado para o efeito pelo AR/VP) e seguem uma agenda oficial formulada pela equipa do Serviço Europeu, na qual são inscritos os pontos formais de discussão e os documentos requeridos relativos às temáticas em discussão. Esta pasta é previamente circulada aos 28 delegados do grupo pertencentes aos quadros das respetivas REPER.¹⁶⁹ O presidente do GT, em conjunto com as unidades do SEAE relevantes e o SGC, encarrega-se da gestão da logística inerente à realização das reuniões, assegurando a presença dos serviços da Comissão, ou outras instituições necessárias ao debate dos pontos formais e informais agendados.

O tráfego de informação entre Bruxelas, Comissão, Conselho e EM, provém quase sempre das Delegações da UE, referidas no capítulo I. Os documentos confidenciais¹⁷⁰ são circulados pela plataforma COREU,¹⁷¹ a rede interna segura por onde circula a correspondência europeia. Com base nesta orquestração institucional, é nas reuniões do GT que o SEAE e/ou representantes das DG relevantes da Comissão, encarregues das diversas temáticas relevantes ou países, apresentam a informação ou os documentos para debate sobre os desenvolvimentos no país/região em questão. Na figura-se 4.1, é de realçar o grupo C.9, COEST, acompanhado semanalmente pela autora.

¹⁶⁸ A presidência dos grupos divide-se em “Comités e grupos presididos por um representante do alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança” e “Comités e grupos presididos pelo Secretariado-Geral do Conselho”, paralelamente aos comités e grupos presididos pelo delegado do EM incumbente da presidência rotativa.

¹⁶⁹ O ‘Portal dos Delegados’ é a plataforma on-line onde são disponibilizados todos os materiais e informações necessárias ao decurso das reuniões de todos os GT e Comités. Ver mais no website oficial “Delegate’s Portal” em <https://delegates.consilium.europa.eu/> [consultado a 09/03/2020].

¹⁷⁰ Ver mais no website oficial do Conselho da União Europeia: <https://www.consilium.europa.eu/en/general-secretariat/corporate-policies/classified-information/> [consultado a 20/04/2020].

¹⁷¹ “a rede COREU permite o intercâmbio de informações entre os ministérios dos Negócios Estrangeiros dos Estados-Membros e a Comissão, bem como a consulta sobre análises políticas relativas a questões multilaterais ou à situação de países terceiros. A rede está reservada às questões que dependam exclusivamente das disposições do título V, que não abrange nem as questões institucionais nem as questões relativas à utilização do orçamento da União a que outros títulos do Tratado são igualmente aplicáveis. Por conseguinte, a rede não deve ser utilizada para estabelecer ou tratar de assuntos da União nem portanto temas que sejam do domínio das relações externas da União.” (cf. Conclusões do Conselho de 12 de junho de 1995 (doc 7896/95)).

Figura 4.1 – Grupos de trabalho do Conselho dos Negócios Estrangeiros

NEGÓCIOS ESTRANGEIROS	
C.1	Grupo dos Conselheiros das Relações Externas (RELEX) * – Sanções ³⁹
C.2	Grupo do Direito Internacional Público ** – Tribunal Penal Internacional
C.3	Grupo do Direito do Mar
C.4	Grupo das Nações Unidas (CONUN) (°°) **
C.5	Grupo da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) e do Conselho da Europa (COSCE) (°°) **
C.6	Grupo dos Direitos Humanos (COHOM) (°°) **
C.7	Grupo das Relações Transatlânticas (COTRA) (°°) *
C.9	Grupo da Europa Oriental e Ásia Central (COEST) (°°) *
C.10	Grupo da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA) ⁴⁰ **
C.11	Grupo da Região dos Balcãs Ocidentais (COWEB) (°°) *
C.12	Grupo <i>ad hoc</i> do Processo de Paz no Médio Oriente (COMEPP) (°°) *
C.13	Grupo do Médio Oriente/Golfo (MOG) (°°) *
C.14	Grupo do Maxerreqe/Magrebe (MAMA) (°°) *
C.15	Grupo da África (COAFR) ⁴¹ (°°) *
C.16	Grupo da África, Caraíbas e Pacífico (ACP) ⁴² **
C.17	Grupo da Ásia-Oceânia (COASI) (°°) *
C.18	Grupo da América Latina e das Caraíbas (COLAC) (°°) *
C.19	Grupo do Terrorismo (Aspetos Internacionais) (COTER) *
C.20	Grupo da Não Proliferação (CONOP) (°°) *
C.21	Grupo da Exportação de Armas Convencionais (COARM) (°°) *
C.22	Grupo do Desarmamento Global e Controlo dos Armamentos (CODUN) (°°) ** – Espaço
C.23	Grupo dos Bens de Dupla Utilização **
C.25	Grupo Político-Militar (GPM) (°°) *
C.26	Grupo do Comité Militar (GCMUE) ⁴³ (°) * – Grupo de Missão do Objetivo Global (HTF)
C.27	Grupo das Questões Comerciais **
C.28	Grupo do Sistema de Preferências Generalizadas (SPG)
C.30	Grupo da Cooperação para o Desenvolvimento (CODEV) **
C.31	Grupo da Preparação das Conferências Internacionais sobre o Desenvolvimento **
C.32	Grupo da Ajuda Humanitária e da Ajuda Alimentar (COHAFA)
C.33	Grupo dos Produtos de Base (PROBA)
C.34	Grupo dos Assuntos Consulares (COCON) **
C.36	Grupo Nicolaidis ⁴⁴ (°°) *
C.38	Grupo das Medidas Restritivas de Combate ao Terrorismo (COMET) ⁴⁵ *
C.39	Grupo <i>ad hoc</i> do Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional (QFP NDICI) ⁴⁶

Fonte: Nota do Conselho 10925/18¹⁷²

4.2 COEST

As atribuições de um GT geográfico incluem primordialmente a aprovação, e quando necessário, exercícios de redação dos textos propostos pelo SEAE e/ou Comissão

¹⁷² Legenda a considerar: (°) Comités e grupos com presidência eleita/nomeada; (°°) Comités e grupos presididos por um representante do alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.

que orientam a ação das comitivas europeias durante os formatos de reunião bilaterais e multilaterais com os parceiros, como o Conselho ou Comité de Associação/Parceria, mas também outros documentos de caráter público (comunicações, declarações conjuntas, e Conclusões do Conselho).¹⁷³ Contudo, são os debates sobre as propostas de agenda anotada de reuniões bilaterais/multilaterais, notas de posição europeia e notas de orientação, necessários à prossecução dos encontros, os mais frequentes na agenda do grupo. Os delegados reportam os pareceres da sua capital sobre o texto e quando necessário, efetuam propostas de comentários por escrito até haver acordo final.

Quando requerido formalmente, os pontos ascendem ao COREPER II, como ponto A, significando que foram previamente acordados a um nível político inferior e necessitam apenas inscrição na agenda para endosso final. A inscrição de um ponto B diz respeito a temáticas que ainda requerem debate. Dependendo da matéria, a tramitação para o debate em COPS pode ocorrer também apenas para aprovação final antes de ascender a COREPER, ou quando o acordo não é conseguido em primeira instância no grupo, algo passível de suceder em temas sensíveis como a revisão de determinados regimes de medidas restritivas. A manutenção destes é revista a cada seis ou 12 meses, ou perante algum acontecimento inesperado como o incidente de Kerch¹⁷⁴ — tendo a discussão como base as provas fornecidas pelo SEAE e SJC, que analisam caso a caso.¹⁷⁵

Por seu turno, o COPS, cujas reuniões são preparadas previamente pelo grupo de apoio informal *Nicolaidis*,¹⁷⁶ tem uma agenda paralela que pode incluir pontos sobre o grupo de países referido mediante necessidade de debate neste nível político superior, sobrepondo-se por vezes às reuniões dos restantes grupos. Nestes casos, o COEST interrompe momentaneamente a reunião para que os delegados acompanhem o Representante COPS na reunião do Comité. O mesmo acontece com as reuniões do

¹⁷³Cf, Comunicado à Imprensa: “Joint press statement following the 5th Association Council meeting between the EU and Ukraine”, Bruxelas, 17 de dezembro de 2018. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/17/joint-press-statement-following-the-5th-association-council-meeting-between-the-european-union-and-ukraine/> [consultado a 10/11/2019].

¹⁷⁴ Cf. Comunicado à Imprensa: Conselho da UE: “Ukraine: EU responds to escalation at the Kerch Strait and the Sea of Azov, and renews sanctions over actions against Ukraine's territorial integrity”, Bruxelas, 15 de março de 2019. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/03/15/ukraine-eu-responds-to-escalation-at-the-kerch-straits-and-the-azov-sea-and-renews-sanctions-over-actions-against-ukraine-s-territorial-integrity/> [consultado a 18/03/2019].

¹⁷⁵ Durante este período foram renovados os regimes impostos na Transnístria, Bielorrússia, e a entidades russas e ucranianas, incluindo o novo regime no estreito de Kerch. Informação detalhada no mapa oficial das sanções disponível em <https://www.sanctionsmap.eu> [consultado a 20/04/2020].

¹⁷⁶ O COREPER II e o COREPER I dispõem também de um grupo de coordenação, o grupo *Antici* e o grupo *Mertens*. Os três grupos receberam o nome do primeiro funcionário a presidir o grupo aquando da sua criação, em 2001, como refere a nota do Conselho 8441/03 de 14 de abril de 2003.

COREPER II, onde este acompanha o REPER. As deliberações são por norma efetuadas através do ‘procedimento de silêncio’.¹⁷⁷

Os REUE para a Ásia Central, ou para a Geórgia e Cáucaso do Sul (cujo mandato é aprovado pelo COEST), são convocados a participar nestas reuniões pelo menos duas vezes por ano, tal como os Chefes de Delegação ou de secção política, com mais regularidade. O GT recebe também atualizações frequentes sobre a implementação dos AA/ZCLAA pelo SEAE e Comissão, ou elementos da Delegação que se desloquem a Bruxelas, além dos *debriefs* regulares sobre encontros bilaterais entre a UE e autoridades nacionais.

4.2.1 Coordenação com outros grupos

O COEST, como qualquer outro grupo de trabalho político, está responsável pelo debate ‘em primeira mão’ do trabalho desenvolvido pelo SEAE e serviços da Comissão, excetuando as matérias técnicas dentro da cooperação sectorial. Os AA, e acordos inerentes à ZCLAA, bem como os restantes formatos, implicam a formulação de políticas em áreas como a energia, ambiente, comércio, vistos, transportes, entre muitas outras — transpondo diversos níveis de competência em áreas de decisão por maioria qualificada (processo legislativo ordinário). Assim, podem surgir pontos na agenda que requeiram a presença, por exemplo, de delegados do COMAR (Grupo para o Direito do Mar) ou do COHOM (Grupo para os Direitos Humanos). Por sua vez, a comparência do delegado do COEST nas suas reuniões pode também ser solicitada.

4.2.2 A relação com a capital – MNE e missões diplomáticas: a telegrafia

A REPER reporta diariamente o trabalho desenvolvido junto do Conselho à ‘capital’, ou seja, às respetivas divisões do MNE encarregues de cada pasta. Praticamente toda a comunicação é mantida pela rede Cifra, através da qual se procede à expedição e recebimento dos telegramas. Este sistema encriptado permite o estabelecimento de comunicações seguras entre os serviços respetivos e todas as missões portuguesas. Ao nível interno, os telegramas referentes ao COEST são remetidos a diferentes níveis hierárquicos dependendo da importância do assunto: a Direção Geral de Política Externa (DGPE), na qual se inserem os Assuntos Políticos Europeus (APE) e a Direção de

¹⁷⁷ Este procedimento é formalmente designado procedimento de “assentimento tácito” o que resulta na aprovação de uma decisão na ausência de resposta de um EM até ao prazo estipulado. Esta metodologia é introduzida pela Presidência conforme estabelecido no artigo 12.º e , recomendando-se a sua utilização exclusivamente quando o debate se revelou relativamente consensual (cf. Decisão do Conselho 2009/937/UE de 1 de dezembro de 2009 que que adota o seu Regulamento Interno).

Serviços das Organizações Políticas Internacionais (SPM); e a Direção-Geral de Assuntos Europeus (DGAE), que inclui a Direção de Serviços das Relações Externas, Europeias e Alargamento (REA). Na rede externa, a difusão é efetuada pelas Embaixadas e Representações relevantes, como o Conselho da Europa, Embaixadas da UE, Kiev Moscovo, a missão junto das Organizações das NU e outros organismos internacionais em Genebra, e a OSCE, missão partilhada com a Embaixada em Viena.

A frequência da concertação entre as diversas missões, a REPER, os conselheiros na capital, e as Embaixadas no terreno depende da urgência e relevância das temáticas para Portugal. Por norma, apenas as instruções provenientes do MNE são necessárias para a preparação da posição nacional em cada reunião. O principal papel da capital é coordenar com os Ministérios sectoriais relevantes ou com os serviços internos do Ministério, no caso dos GT cuja responsabilidade lhe compete estritamente. As instruções, ou contributos, são enviados previamente à reunião, seja informalmente, por via eletrónica ou, formalmente, por telegrama.¹⁷⁸

Os telegramas são formas de comunicação particular que precedem os formatos atuais. A comunicação por telegrafia compreendia um custo elevado pelo pagamento “à letra” do envio da correspondência, o que obrigava comunicações curtas e concisas.

Atualmente, a escrita telegráfica, mantém-se, como o próprio substantivo o indica, sumária e direta. Tanto ao nível europeu como nacional, é comum a utilização de inúmeras siglas e acrónimos na correspondência na rede diplomática. Por exemplo, os países são referidos em comunicações pelas abreviações estipuladas, retiradas da sua designação na língua de origem. Portugal (PT), Croácia (HR), e por aí adiante, tal como as instituições nas siglas fixas.¹⁷⁹

4.3 Considerações práticas sobre o estágio na REPER: competências adquiridas

O estágio na REPER para realização da componente não-letiva do Mestrado em Ciências Políticas e Relações Internacionais teve início em 15 de outubro de 2018 e terminou em 15 de abril de 2019, perfazendo as 800h requeridas.

¹⁷⁸ No caso de se verificarem comentários escritos a um documento de preparação para a reunião ou de se pretender enviar um documento sobre a temática da reunião, estes são enviados por telecópia, em anexo ao telegrama. As telecópias são sempre complementos de um telegrama, devendo, por isso, estar associadas a esta forma de comunicação e deverão ser sempre usadas quando se pretende anexar documentos em formato word ou pdf, apresentações em PowerPoint e/ou imagens.

¹⁷⁹ Informação detalhada no website da Comissão Europeia na lista “*Countries, languages and currencies: names, codes and listing order*” disponível em <https://publications.europa.eu/code/pdf/370000en.htm> [consultado a 20/03/2020].

De uma maneira geral, o trabalho desenvolvido durante este período consistiu no apoio à equipa COPS. Esta atribuição significa que poderia ser prestada assistência a qualquer GT inserido na estrutura do Comité, e em primeiro lugar, ao *Nicolaidis*. Esta componente, mais presente nas primeiras semanas, exigia um trabalho de coordenação da agenda semanal do COPS, implicando o conhecimento de todas as matérias a debater. Estas são acordadas em sede *Nicolaidis* e posteriormente remetidas numa nota ao Embaixador COPS e delegados dos restantes grupos a participar na reunião do Comité, contendo os esclarecimentos adicionais e quaisquer “*any other business*”.

Devido à sobrecarga desta agenda e por questões de logística, o restante período de estágio incidiu maioritariamente no acompanhamento das reuniões do COEST, e menos frequentemente o Comité para os Aspectos Cíveis da Gestão de Crises (CIVCOM), que acompanha e formula as missões civis europeias. Foi também prestada assistência ao COHOM, ao grupo para as Relações Transatlânticas (COTRA), e do Alargamento e dos Países em Negociação de Adesão à UE (COELA).

A natureza do quotidiano do trabalho do Conselho consiste no acompanhamento das reuniões formais dos GT e do diplomata ou conselheiro técnico incumbente. A preparação destas reuniões decorre conforme descrito no ponto 4.2.2, envolvendo também a análise dos documentos de trabalho e relatórios temáticos providenciados pelas instituições europeias ou outra REPER.

Todos os momentos de debate, deliberação e receção de informação por parte da Comissão ou SEAE, ou restantes EM, eram compilados durante a reunião para se proceder posteriormente à elaboração do relato a enviar às divisões do MNE e missões da rede externa relevantes. A autora trabalhou também em sínteses de informação sobre relações bilaterais e relatórios *ad hoc* complementares para a atualização de pontos de situação sobre determinada matéria do COPS. Ademais, surgiam frequentemente eventos promovidos pelas várias REPER, pela presidência do Conselho, Comissão, ou mesmo de Comissões Parlamentares ou deputados europeus, ligados às competências do grupo.

Encontros solicitados por representantes diplomáticos dos países-parceiros e de OSC tornaram-se também frequentes após o incidente no Estreito de Kerch em novembro de 2018, pela parte de membros do governo ucraniano, ou ativistas russos pró-LGBT, dada a deterioração da situação na Tchetchénia.¹⁸⁰ Numa fase posterior, a cooperação no

¹⁸⁰ Cf. EU Statement on Human Rights Violations against LGBTI people in the Chechen Republic of the Russian Federation. 30 janeiro de 2019. EEAS. Disponível em.

Mar Negro, no Ártico e a nova Estratégia para a Ásia Central foram também assuntos recorrentes. No caso do CIVCOM, devido à ocorrência frequente de discussões inconclusivas no Conselho, acresciam também reuniões extraordinárias entre os EM e SEAE, procurando-se ao invés esgrimir as diferenças fora do Justus, em ambiente formal.

No âmbito do COPS e *Nicolaidis*, os convites para eventos eram muito regulares, sendo que a oportunidade de participar em representação da equipa COPS surgia semanalmente dada a carga horária do corpo diplomático. Destaca-se a Conferência anual do European Institute for Security Studies (EUISS).¹⁸¹ Também semanários alusivos à diplomacia do ambiente, a agenda “Mulheres, Paz e Segurança”, Direito Internacional Humanitário ou temas de proteção civil e assistência humanitária eram habituais. A coincidência de vários EM no Conselho de Segurança das NU não-permanente, na presidência da OSCE ou outras Organizações Internacionais era igualmente motivo para a realização de várias conferências de “lobby”.

A integração nesta orgânica de trabalho exigiu uma rápida adaptação às metodologias das instituições em causa, os seus códigos de comunicação, e também da escrita telegráfica, apenas possível de apreender em “primeira mão” através do acesso aos documentos e reuniões. Neste contexto, é relevante assinalar que o acesso à Cifra, ou à rede segura europeia, não é permitido aos estagiários, não sendo possível recorrer por própria iniciativa a estas duas plataformas para recuperar informações potencialmente úteis às tarefas a realizar. Tal pode dificultar a perceção do espectro total dos acontecimentos mais complexos, necessário para acompanhar as discussões mais técnicas, particularmente em alturas de maior azáfama e escassez de tempo para preparar a reunião em equipa. Neste sentido, será pertinente sugerir a revisão desta dinâmica. Recorde-se novamente que por questões de segurança e confidencialidade, inerentes às regras procedimentais destes organismos, não foi possível integrar anexos ilustrativos das tarefas realizadas, o que não limitou a elevada pertinência do estágio para o Mestrado em questão, conforme se espera ter sido demonstrado ao longo do relatório.

Em suma, observar a linha da frente da política externa europeia e portuguesa foi uma experiência profundamente rica em termos de aprendizagem pessoal e profissional.

https://eeas.europa.eu/delegations/iraq/57417/eu-statement-human-rights-violations-against-lgbti-people-chechen-republic-russian-federation_en [consultado a 19/03/2020].

¹⁸¹ Programa da conferência disponível no website do EUISS em: <https://www.eiss.europa.eu/content/euiss-annual-conference-2018> [consultado a 20/03/2020].

O privilégio de “espreitar por trás do palco” e presenciar a orquestração da PESC nos órgãos mais altos da UE contribuiu incomparavelmente para a compreensão das dinâmicas e processos de decisão europeus, o que inspirou a escolha do objeto de estudo.

A exigência de agenda do corpo diplomático da REPER e o ritmo de trabalho acelerado, por vezes imprevisível e com certos requerimentos protocolares, pode conter aspetos menos pedagógicos, mas não menos atraentes para uma jovem profissional. Estes meses resultaram num reforço das apetências profissionais técnicas da autora, e maior capacidade de resiliência e adaptação.

Conclusão

A primeira reflexão a retirar da complementaridade entre a componente prática e teórica reside na evolução constante da temática analisada durante a redação deste relatório, algo que reflete a natureza cada vez mais imprevisível das relações internacionais, e tornou a investigação mais aliciante.

Contudo, dois denominadores permanecem imutáveis face a esta instabilidade: i) a unidade europeia é primordial para a legitimidade da sua atuação externa (e está fragilizada); e ii) a necessidade de conservar o “consenso, compromisso e mediação”, baseados no respeito pelo Estado de direito, democracia e dignidade humana, enquanto cerne do poder da UE. Foi deste modo que Donald Tusk rematou o seu mandato como PCE, notando a carência profunda de coesão, sem a qual a UE dificilmente se pode afirmar no palco internacional fiel aos seus princípios.¹⁸²

Embora sem detrimento desta conclusão, que é central, a partir da análise produzida depreende-se também que conquanto o poder de influência tenha diminuído em determinadas áreas, como notado no contexto das entrevistas, tal não alterou as diferentes metas que a União representa para cada um dos parceiros. É ainda considerada a Organização Internacional mais fiável, digna de uma credibilidade moral, que no ponto de partida afiança a isenção de interesses maioritariamente geopolíticos — ao contrário de outros atores na região.

Em segundo lugar, para os parceiros de Leste, o equilíbrio deste custo-benefício é reconhecido, materializado em primeira instância nas parcerias estratégicas, evidenciando que a projeção deste poder e influência não reside apenas na possibilidade de adesão.

Ainda que a corrupção e oligarquia dirimam continuamente a confiança que os EM e UE depositam na Ucrânia, Moldova e Geórgia, tal como do seu lado se lamenta a fraca atuação em prol da sua segurança coletiva, verifica-se, com efeito, a existência do fator confiança nesta simbiose, alicerçado no seu poder de atração — pouco impactado na sua generalidade.

¹⁸²“What Europe needs is protecting our fundamental values: solidarity, freedom, unity against the threats to the EU and its unity, coming from both inside and outside. Politics has returned to Europe, history is back, and such times need leadership and political unity. I told you I was obsessed with unity. (...) the EU was invented also so that strength is not the only, decisive factor, so that in our internal policy, what decides is the power of argument and not the argument of power.” (cf. Comunicado à Imprensa: Keynote speech by President Donald Tusk at the opening ceremony of the 2019/2020 academic year at the College of Europe, Bruges, 13 de novembro de 2019. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/11/13/keynote-speech-by-president-donald-tusk-at-the-opening-ceremony-of-the-2019-2020-academic-year-at-the-college-of-europe/> [consultado a 10/12/2019])

É possível concluir que os cidadãos são orientados por um pragmatismo muito real sobre o que os beneficia diretamente e vai ao encontro das liberdades desejadas — elemento amplamente sublinhado durante as entrevistas e visível nas percentagens de apoio generalizado à proximidade com a UE e declarações políticas dos parceiros. Além do mais, o facto de existir efetivamente um défice patente entre a gestão de expectativas e capacidades de ambos os lados, renova a crença na particularidade do perfil da União e na reputação que esta mantém.

Em síntese, desta esfera relacional surge o entendimento de que a maioria dos insucessos e limitações existentes na cooperação entre a UE e o Leste, advêm de uma relação de proporcionalidade entre uma fraca apropriação da condicionalidade política por parte dos parceiros; e das falhas que a UE revela internamente — responsabilizando-se assim os dois lados. Todavia, embora imperfeito, o modelo europeu é ainda entendido como o formato mais sustentável para conduzir estes países à modernização e ocidentalização, devendo-se esta circunstância também a uma Rússia cada vez mais hostil.

Por último, a aceitação desta realidade geopolítica, apesar de potenciar o confronto com a tendencial perspetivação militar e de defesa que cada vez mais se exige à UE, musculando-a nas suas relações externas, não deverá ofuscar o seu carácter humanístico de potência civil. Até porque ficou claro que ainda não é reconhecido atualmente qualquer tipo de consenso ou oportunidade de eficácia nesta área.

Simplificando a dedução, se dos EUA será sobretudo esperada a força, e da China o investimento económico discricionário, a UE ocupará um lugar no meio, mas de carácter indubitado.

A ser esta a estratégia a preservar, terá de ser cada vez mais personalizada e impermeável às tentativas persistentes de destabilização do multilateralismo internacional — o bastião da UE. Das seis estratégias que a autora destacou na aplicação a Leste, foi de facto possível aferir a projeção da dimensão normativa a vários ângulos, e sobretudo, enquanto sustentáculo de uma capacidade de influência positiva, estrutural e duradoura, respondendo à ambição de um modelo democrático. Nesta linha, figura a máxima que todos os atores desejam ver ainda mais afirmada (já dirigida aos Balcãs) — a condicionalidade normativa e política não será abdicada em prol de outros interesses.¹⁸³

¹⁸³“It will make clearer what the positive consequences progress on reforms can bring, and what will the negative consequences will be when there is no progress” (cf. Comunicado à imprensa: A more credible, dynamic, predictable and political EU accession process - Commission lays out its proposals, Bruxelas, 5

Na componente prática, foi visível para a autora a fragmentação interna europeia e constrangimentos relacionais com os parceiros quando os interesses divergem de sobremaneira, o que catapulta para o espaço público a dificuldade de consenso europeu. Não obstante, é também notório que a ocorrência de divergências internas (reconhecendo-se a dificuldade de consenso a 28), ou de retrocessos democráticos dos próprios EM, não impede que UE constitua uma perspectiva concreta de futuro, independentemente do quão acidentado ou demorado possa ser o percurso.

Como instou o funcionário de alto-nível (OF1) encarregue das negociações com os parceiros em primeira-mão: *“I want to be optimistic: if we continue to have a no-tolerance policy for the violation of fundamental principals and good governance standards, which we consider essential — and we are not shy about this — it will guaranty us a successful partnership in the future.”*

Tendências futuras

A chegada de Ursula von der Leyen à chefia da Comissão e Josep Borrel à diplomacia europeia, resultaram em algumas mudanças – de discurso, principalmente. Se os críticos mais fervorosos já assumiam que a(s) crise(s) ucraniana(s) poderia(m) forçar a UE a abandonar parcialmente o seu poder normativo e a atuar mais estrategicamente no Leste, agora as promessas da EG são vocalizadas: “A nova Comissão será geopolítica”¹⁸⁴ e deve “desenvolver capacidades militares credíveis para fazer a diferença nos acontecimentos mundiais”.¹⁸⁵

Por seu turno, o elemento confiança entre Estados-parceiros e UE foi assegurado na nova comunicação sobre o futuro da Parceria, lançada em março de 2020, bem como as diferentes relações e interesses estratégicos presentes nesta plataforma de cooperação.¹⁸⁶ Contudo, se por um lado a continuidade dos objetivos e formatos

de fevereiro de 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_181). [consultado a 08/02/2020].

¹⁸⁴ Cf. Comunicado à Imprensa: “Comissão von der Leyen: uma União mais ambiciosa”. Bruxelas, 10 de setembro de 2019. Disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_5542. [consultado a 10/09/2019].

¹⁸⁵ Cf. Comunicado à Imprensa: Keynote speech by President von der Leyen at the World Economic Forum”, Davos, 22 de janeiro de 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_102. [consultado a 25/01/2020]

¹⁸⁶ O processo de consultas estruturadas da Comissão e SEAE, teve mais de 200 contribuições da sociedade civil, académicos, “*think-tanks*”, missões dos países terceiros em Bruxelas e vários “*stakeholders*” privados e cidadãos individuais. (cf. SWD(2020) 56 final/2 - Joint Staff Working Document: Structured Consultation on the future of the Eastern Partnership *que acompanha o documento* Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Política para a Parceria Oriental para o pós-2020).

privilegiados pela Parceria vem confirmar a manutenção da operacionalidade da condicionalidade normativa europeia, como à semelhança da última década, a inexistência do elemento “novidade” ou renovação da ambição política por parte da UE pode levar à estagnação das relações. A comunicação espelha o cauteloso equilíbrio entre as aspirações dos parceiros e dos EM, procurando manter-se “flexível”.

É facto que os limites reconhecidos ao mais alto-nível, nomeadamente face às interferências externas, exteriorizam, liminarmente, a intenção de encetar uma adaptação à nova realidade. Porém, da transição atual de discurso entre Mogherini e Borrell, ainda sem estabilização à vista, não se antecipa uma alteração radical na sua dimensão de potência civil e económica, até porque “o apetite que a UE deve desenvolver pelo poder”, nas palavras do AR/VP,¹⁸⁷ ainda não se materializou em propostas claras da Comissão ou ecos generalizados de apoio de EM.

Mais ainda, tal como salientado pelos funcionários entrevistados, a movimentação russa também se tem alterado na região, substituindo cada vez mais métodos de força por armas invisíveis assentes na desinformação e propaganda, numa já chamada guerra cibernética. Face a este paradigma, a UE deverá certamente ampliar os seus esforços de defesa nesta dimensão, com espaço de manobra suficiente para se manter algo distante do reforço do poderio militar, e protelando eventuais constrangimentos acrescidos com os EM num futuro próximo.

¹⁸⁷ Reuters (2020) EU must develop 'appetite for power', Borrell says, 19 de fevereiro. Disponível em <https://www.reuters.com/article/us-germany-security-europe/eu-must-develop-appetite-for-power-borrell-says-idUSKBN20A0BX> [consultado a 19/02/2020].

Fontes e Bibliografia

Axyonova, V. *et al.* (2018) “The European Union as a transformative power, a donor or a security provider?: The view from the eastern partnership countries”. In *European Foreign Affairs Review* (23). pp. 23–40.

Bindi, F. & Shapiro, J. (2010) EU “Foreign Policy: Myth or Reality?” In Bindi, F. (ed) *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe’s Role in the World*, Washington: Bookings Institution Press, pp. 339-348.

Bretherton, C. & Vogler, J. (2005) *The European Union as a global actor*. 2ª Edição. Londres: Routledge.

Casier, T. (2010) “The European Neighbourhood Policy: Assessing the EU’s Policy towards the Region”, In Bindi, F. (ed) *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe’s Role in the World*. Washington: Bookings Institution Press. pp. 99-111.

Casier, T. (2013) “The EU-Russia Strategic Partnership: Challenging the Normative Argument”. In *Europe - Asia Studies* 65(7). pp. 1377–1395.

Chaban, N & Knodt, M. & Headley, J. (2018) “Introduction: The EU and its Eastern neighbours-perceptions and strategic dialogue in the region”. In *European Foreign Affairs Review* (23). pp. 1–22.

Cenuşa, D. (2019) “EU policy on strengthening resilience in Moldova, Ukraine and Georgia: Between the rule of law and oligarchic influence”. In Centre for European Policy Studies: *Papers in Liberty and Security in Europe* (2).

Delcour, L. (2013) “Meandering Europeanisation: EU policy instruments and policy convergence in Georgia under the Eastern Partnership”. In *East European Politics* 29(3). pp. 344–357.

Delcour, L. (2015) “Between the eastern partnership and Eurasian integration: Explaining post-Soviet countries’ engagement in (competing) region-building projects”. In *Problems of Post-Communism* 62(6). pp. 316–327.

Delcour, L. (2017) *The EU and Russia in Their ‘Contested Neighbourhood’ Multiple external influences, policy transfer and domestic change*. Londres: Routledge.

Delcour, L. & Wolczuk, K. (2018) ‘Well-Meaning but ineffective? Perceptions of the EU’s role as a security actor in the south Caucasus’. In *European Foreign Affairs Review* (23). pp. 41–60.

Delcour, L. (2018) “Dealing with the elephant in the room: The EU, its ‘Eastern neighbourhood’ and Russia”. In *Contemporary Politics* 24(1). pp. 14-29.

Diez, T. (2005) ‘Constructing the self & changing Others: reconsidering “Normative Power Europe”’. In *Millennium* 33 (3). pp. 613–636.

Diez, T. Albert, M. & Stetter, S. (eds) (2008) *The European Union and Border Conflicts: The Power of Integration and Association*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Duchêne, F. (1972) "Europe's role in world peace". In Mayne, R. (ed.) *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*. Londres: Fontana. pp. 32–47.
- Duchêne, F. (1973) "The European Community and the Uncertainties of Interdependence, A Nation Writ Large?" Institut de la Communauté Européenne pour les Études Universitaires. pp. 1–21.
- Egan, A. & Pech, L. (2015) "Respect for Human Rights as a general objective of the EU's external action", KU Leuven Working Papers (161). Leuven Centre for Global Governance Studies.
- Emerson, M. *et al.* (2011) "The Reluctant Debutante: The European Union as Promoter of Democracy in Its Neighbourhood". In *Centre for European Policy Studies Working Document* (223). pp. 1-35.
- Emerson, M. *et al.* (2018) *The Struggle for Good Governance in Eastern Europe*. Bruxelles: Centre for European Policy Studies.
- Ferreira-Pereira, L. (2010) 'Human Rights, Peace, and Democracy: Is "Model Power Europe" a Contradiction in Terms?'. In Bindu, F., *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's role in the world*. Washington: Brookings Institution Press, pp. 290-302.
- Freire, M. R. & Simão. L. (2020) "Turning Points and Shifting Understandings of European Security: The European Neighbourhood Policy's". In. R. Fawn (ed.), *Managing Security Threats along the EU's Eastern Flanks, New Security Challenges*. pp. 31–52.
- Freire, M.R. & Galantino M.G. (2015) "Introduction: The Role of the EU in International Peace and Security". In: Galantino M.G. & Freire M.R. (eds) *Managing Crises, Making Peace. Rethinking Peace and Conflict Studies*. Londres: Palgrave Macmillan. pp.1-15.
- Freire, M. R & Kanet. R.E (eds) (2012) *Russia and Its Near Neighbours*. Londres: Palgrave Mcmillan.
- Freire, M. R. (2017) "Política externa russa no «interméstico» Uma abordagem construtivista". In *Relações Internacionais* (55). pp. 35-49.
- Fukuyama, F. (2005) "Does the West Still Exist?" In Lindberg. T. (ed) *Beyond Paradise and Power: Europe, America, and the Future of a Troubled Partnership*. Nova Iorque: Routledge. pp. 137-161.
- Gaspar, C. & Pinto, A.S. (2016) "Reflexões sobre a nova "Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança". Policy Paper (8). Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.
- Giusti, S. & Fassi, E. (2014) "The European Endowment for Democracy and Democracy Promotion in the EU Neighbourhood". In *International Spectator* 49(4). pp. 112–129.
- Haukkala, H. (2008) "The European Union as a regional normative hegemon: The case of European neighbourhood policy. In *Europe - Asia Studies* 60(9). pp. 1601–1622.
- Henökl, T. (2016) "Conflict and Continuity in European Diplomatic Cultures: Accountability, Scrutiny and Control in EU External Affairs". In *International Relations and Diplomacy* 4(5). pp. 324-340.

- Hyde-Price, A. (2006) “‘Normative’ power Europe: A realist critique”. In *Journal of European Public Policy* 13(2). pp. 217– 234.
- Kaca, E. (ed) (2019) *The Eastern Partnership Vision After 2020*. Varsóvia. The Polish Institute of International Affairs. Online. Disponível em pism.pl/files/?id_plik=25592. [Consultado a 24/09/2019].
- Kagan, R. (2002) “Power & Weakness. Why the United States & Europe see the World Differently”. In *Policy Review* (113). pp.1-18.
- Klotz, A & Prakash, D. (eds.) (2009) *Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide*. N.Y. & Basingstoke: Palgrave.
- Leonard, M. (2005) “Europe’s Transformative Power”. Londres: European Council on Foreign Relations. Online. Disponível em <https://www.cer.eu/publications/archive/bulletin-article/2005/europes-transformative-power>. [Consultado a 15/09/2019].
- Mahoney, J. & Goertz, G. (2006) "A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research" In *Political Analysis* (14). pp. 227-49.
- Manners, I. (2002) “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”. In *Journal of Common Market Studies* 40 (2). pp. 235–258.
- Manners, I. (2006) “The constitutive nature of values, images & principles in the European Union”. In Lucarelli, S. & Manners, I. (eds) *Values & Principles in European Union Foreign Policy*. Londres: Routledge. pp. 19-41.
- Manners, I. (2008) “The normative ethics of the European Union”. In *International Affairs* 84(1). pp. 45–60.
- Missiroli, A. (ed) (2017) *The EU and the world: players and policies post-Lisbon — a handbook*. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Mozorov, V. (2008) Europe: Self-Alignment in Time and Space. In *Russia in Global Affairs* (3). Online. Disponível em <https://eng.globalaffairs.ru/articles/europe-self-alignment-in-time-and-space/> [consultado a 15/04/2020].
- Neuman, M. (ed) (2019) *Democracy Promotion and the Normative Power Europe Framework: the European Union in South Eastern Europe, Eastern Europe, and Central Asia'*. Londres: Springer.
- Nitoiu, C. (2016) “Increasingly Geopolitical? The EU’s Approach Towards the Post-Soviet Space”. In *Journal of Regional Security* XI (1). pp. 9–32.
- Nitoiu, C. & Sus, M. (2018) “Introduction: The Rise of Geopolitics in the EU’s Approach in Its Eastern Neighbourhood”. In *Geopolitics* 21(1). pp. 1–19.
- Nodia, G. et al (2017) ‘Democracy and its Deficits: The path towards becoming European-style democracies in Georgia, Moldova and Ukraine’. In *CEPS Working Document* (12). pp. 1-26.
- Nye, J. S. (2007) *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*, Harvard: Pearson Longman.

Nye, J. S. (2008) 'Public Diplomacy and Soft Power'. In *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 616 (1). pp. 94–109.

Pänke, J. (2015) 'The fallout of the EU's normative imperialism in the Eastern Neighborhood'. In *Problems of Post-Communism* 62(6). pp. 350–363.

Petrova, I. & Delcour, L. (2020) "From principle to practice? The resilience–local ownership nexus in the EU Eastern Partnership policy". In *Contemporary Security Policy*. Taylor & Francis 41(2). pp. 336–360.

Pinto, A. S. (2014) *A identidade política internacional da União Europeia: O caso do conflito israelo-palestiniano*. Coleção: FCSH: Departamento de Estudos Políticos - Teses de Doutoramento.

Secieru, S. & Saari, S. (eds) (2019) *The Eastern Partnership: A decade on. Looking Back, thinking ahead*. In *Chaillot Papers* (153). Paris: European Union Institute for Security Studies.

Shyrokykh, K. (2018) 'Compromising on Values? Human Rights Pressure and Competing Interests of the European Union in the Former Soviet States'. In *European Foreign Affairs Review* 23(1). pp. 119–142.

Smith, M. E. (2016) 'Implementing the global strategy where it matters most: The EU's credibility deficit and the European neighbourhood'. In *Contemporary Security Policy*. Taylor & Francis, 37(3). pp. 446–460.

Smith, K.E. & Light, M. (eds) (2001) *Ethics and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Smith, K. E. (2005) "The outsiders: The European neighbourhood policy". In *International Affairs* (81). pp. 757-773.

Smith, K. E. (2006) *European Union Foreign Policy in a Changing World*. 2ª Edição. Cambridge: Polity Press.

Smith, K. E. (2015) "The EU as a Diplomatic Actor in the Field of Human Rights". In Koops, J. & Macaj, G. (eds) *The European Union as a Diplomatic Actor*. pp.155-177.

Zotti, A. (2014) "The relations between the EEAS and the European Commission in the EU's foreign policy system". Global Re-ordering: Evolution through European Networks: European Policy Brief (34). Online. Disponível em <http://cris.unu.edu/sites/cris.unu.edu/files/GREEN%20Zotti%20Policy%20Brief%2034.pdf>. [consultado a 20/03/2020].

Fontes Primárias

Comunicados de Imprensa:

Comunicado à Imprensa: "Uma Europa alargada - a política de proximidade como chave da estabilidade" - "Paz, segurança e estabilidade, O diálogo internacional e o papel da UE" - Sexta Conferência Mundial da AECE. Projeto Jean Monnet, Bruxelas 5-6 de

dezembro de 2002. Disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_pt.htm. [consultado a 15/04/2020].

Comunicado à Imprensa: Remarks by President Donald Tusk ahead of the Eastern Partnership summit in Riga. Bruxelas, 21 de maio de 2015. Disponível em: consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/05/21/remarks-tusk-ahead-eastern-partnership-summit/. [consultado a 17/03/2020].

Comunicado à Imprensa: Comissão Europeia - Revisão da Política Europeia de Vizinhança: parcerias mais fortes para uma vizinhança mais forte. Bruxelas, 18 de novembro de 2015. Disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6121_pt.htm. [consultado a 10/08/2019].

Comunicado à Imprensa: “Joint press statement following the 5th Association Council meeting between the EU and Ukraine”, Bruxelas, 17 de dezembro de 2018. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/17/joint-press-statement-following-the-5th-association-council-meeting-between-the-european-union-and-ukraine/>. [consultado a 11/11/2019].

Comunicado à Imprensa: “Ukraine: EU responds to escalation at the Kerch Strait and the Sea of Azov, and renews sanctions over actions against Ukraine's territorial integrity”, Bruxelas, 15 de março de 2019. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/03/15/ukraine-eu-responds-to-escalation-at-the-kerch-straits-and-the-azov-sea-and-renews-sanctions-over-actions-against-ukraine-s-territorial-integrity/>. [consultado a 18/03/2019].

Comunicado à imprensa, *Federica Mogherini speaks to the Minister of Foreign Affairs of Georgia David Zalkaliani*, Bruxelas, 22 de agosto de 2019. Disponível em https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/66597/. [consultado a 22/08/2019].

Comunicado à Imprensa: “Comissão Europeia Comissão von der Leyen: uma União mais ambiciosa”, Bruxelas, 10 de setembro de 2019. Disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_5542. [consultado a 10/09/2019].

Comunicado à Imprensa: “EU approves €30 million disbursement in Macro-Financial Assistance to the Republic of Moldova”, Bruxelas 10 de outubro de 2019. Disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_6060. [consultado a 10/10/2019].

Comunicado à Imprensa: Keynote speech by President Donald Tusk at the opening ceremony of the 2019/2020 academic year at the College of Europe, Bruges, 13 de novembro de 2019. Disponível em consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/11/13/keynote-speech-by-president-donal-tusk-at-the-opening-ceremony-of-the-2019-2020-academic-year-at-the-college-of-europe/. [consultado a 10/12/2019].

Comunicado à Imprensa: Rule of law in Poland and Hungary has worsened, Bruxelas, 16 de janeiro de 2020. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200109IPR69907/rule-of-law-in-poland-and-hungary-has-worsened>. [consultado a 10/02/2020].

Comunicado à Imprensa: Keynote speech by President von der Leyen at the World Economic Forum”, Davos, 22 de janeiro de 2020. Disponível em. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_102 . [consultado a 25/01/2020].

Comunicado à imprensa: A more credible, dynamic, predictable and political EU accession process - Commission lays out its proposals, Bruxelas, 5 de fevereiro de 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_181). [consultado a 08/02/2020].

Comissão Europeia (2020) “Ukraine: Statement by the Spokesperson on the Russian land ownership decree affecting Crimea”, 1 de abril. Disponível em: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/news/ukraine-statement-spokesperson-russian-land-ownership-decree-affecting-crimea_en. [consultado a 08/04/2020].

Comissão Europeia:

COM(2004)373 – Comunicação da Comissão – “Política Europeia de Vizinhança: Documento de Estratégia”, Bruxelas, 12 de maio de 2004.

COM(2008)823 – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Parceria Oriental, Bruxelas, 3 de dezembro de 2008.

JOIN(2015) 50 final – Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Revisão da Política Europeia de Vizinhança, Bruxelas, 18 de novembro de 2015.

JOIN(2017) 18 final – Relatório Conjunto ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Relatório sobre a Execução da Revisão da Política Europeia de Vizinhança, Bruxelas, 18 de maio de 2017.

COM(2018) 465 final — Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA III), Bruxelas 14 de junho de 2018.

SWD(2019) 325 final Joint Staff Working Document - Association Implementation Report on Moldova, Bruxelas, 11 de setembro de 2019.

SWD(2020) 30 final Joint Staff Working Document - Association Implementation Report on Ukraine, Bruxelas, 12 de dezembro de 2019.

SWD(2020) 30 final Joint Staff Working Document - Association Implementation Report on Georgia, Bruxelas, 6 de fevereiro de 2020.

JOIN(2020) 7 final – Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Política para a Parceria Oriental para o pós-2020 - *Reforçar a resiliência - Uma Parceria Oriental em benefício de todos*, Bruxelas 18 de março de 2020.

SWD(2020) 56 final/2 - Joint Staff Working Document: Structured Consultation on the future of the Eastern Partnership que acompanha a Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Política para a Parceria Oriental para o pós-2020, Bruxelas 18 de março de 2020.

Jornal Oficial da União Europeia:

Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JOUE C 202 de 7 de junho de 2016).

Tratado da União Europeia (JOCE C 224 de 31 de agosto de 1992).

Regulamento (UE) N° 235/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de março de 2014 que cria um instrumento financeiro para a democracia e os direitos humanos a nível mundial.

Conselho da União Europeia/Conselho Europeu:

Conclusões da Presidência - Conselho Europeu de Copenhaga, 14-15 de dezembro de 1973).

Conclusões do Conselho de 12 de junho de 1995 (doc 7896/95) relativas aos métodos de trabalho do Conselho.

Conclusões da Presidência - Conselho Europeu de Colónia, 3 e 4 de junho de 1999.

Declaration on Human Rights', European Council Bulletin, N° 6, 1991.

Decisão do Conselho 2001/78/PESC de 22 de janeiro de 2001 que cria o Comité Político e de Segurança.

Nota do Conselho 8441/03 de 14 de abril de 2003 que cria um grupo preparatório para o COPS.

Uma Europa Segura num Mundo Melhor – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança, Bruxelas, 12 de dezembro de 2003.

Decisão do Conselho 2009/937/UE de 1 de dezembro de 2009 que adota o seu Regulamento Interno.

Decisão do Conselho 2010/427/UE de 26 de julho de 2010 que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Ação Externa.

Nota do Conselho 10925/18 de 6 de julho de 2018 que contém as listas das instâncias preparatórias do Conselho.

Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Riga, 21 - 22 maio de 2015

Main Results Foreign Affairs Council, Bruxelas, 14 de março de 2016.

Regulamento Interno do Conselho Comentado e Regulamentos Internos do Conselho Europeu e do Conselho (2016). Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/media/29825/qc0415692ptn.pdf>.

Serviço Europeu de Ação Externa:

Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – “*Garantir a segurança num mundo em mudança*”, Bruxelas, 11 de dezembro de 2008.

Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte - Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia, Bruxelas, 28 de junho de 2016.

From Vision to Action: The EU Global Strategy in Practice - Three years on, looking forward, Bruxelas, 14 de junho de 2019.

Outros:

Al Jazeera (2020) Ukrainian soldier killed, several wounded in Donbass flare-up, 18 de fevereiro. Disponível em <https://www.aljazeera.com/news/2020/02/ukrainian-soldier-killed-wounded-donbass-flare-200218133813930.html>. [consultado a 20/02/2020].

Balkan Insight (2018). Moldova pushes towards energy interdependence from Russia, 8 de agosto. Disponível em <https://balkaninsight.com/2018/08/08/moldova-pushes-towards-energy-independence-from-russia-08-08-2018/>. [consultado a 10/02/2020].

BBC (2019). Putin mulls easing Russian passport rules for whole Ukraine, 27 de abril. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-48078842>. [consultado a 19/02/2020].

Euroactiv (2018) Ukraine seeks EU help to prevent Russia from ‘suffocating’ its Azov Sea shore, 19 de fevereiro. Disponível em <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/ukraine-seeks-eu-help-to-prevent-russia-from-suffocating-its-azov-sea-shore/>. [consultado a 17/02/2020].

Euroactiv (2019) Georgia reports massive cyberattack carried out by Russia, 21 de fevereiro. Disponível em <https://www.euractiv.com/section/eastern-europe/news/georgia-reports-massive-cyber-attack-carried-out-by-russia/>. [consultado a 21/02/2020].

Euroactiv (2019) ‘What is the Eastern Partnership and what it’s not’ por David Zalkaliani, 8 de julho. Disponível em <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/opinion/what-is-the-eastern-partnership-and-what-its-not/>. [consultado a 20/02/2020].

Euroactiv (2019) EU calls ‘unacceptable’ the tensions at Georgia occupation line, 30 de agosto. Disponível em <https://www.euractiv.com/section/eastern-europe/news/eu-calls-unacceptable-the-tensions-at-georgia-occupation-line/>. [consultado a 15/02/2020].

Euroactiv (2019) Hungary’s Orban defends Russia cooperation at Putin visit, 31 de outubro. Disponível em <https://www.euractiv.com/section/politics/news/hungarys-orban-defends-russia-cooperation-at-putin-visit/>. [consultado a 20/02/2020].

Euroactiv (2019) Ukraine's deputy foreign minister: Very low expectations for Normandy summit, 29 de novembro. Disponível em <https://www.euractiv.com/section/eastern-europe/interview/ukraines-deputy-foreign-minister-very-low-expectations-for-normandy-summit/>. [consultado a 30/11/2019].

Euroactiv (2019) Russia and Ukraine finalise gas deal just ahead of New Year deadline, 31 de dezembro. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/energy/news/russia-and-ukraine-finalise-gas-deal-just-ahead-of-new-year-deadline/>. [consultado a 20/02/2020].

Euroactiv (2020) German court rejects last claim against Nord Stream 2, 13 de março. Disponível em <https://www.euractiv.com/section/energy/news/german-court-rejects-last-claim-against-nord-stream-2/>. [consultado a 15/03/2020].

Euroactiv (2020) Concessions to Russia will cost Europe too much, por Mykola Tochytskyi. 20 de fevereiro. Disponível em <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/opinion/concessions-to-russia-will-cost-europe-too-much/>. [consultado a 15/03/2020].

Euronews (2019) Putin suspends Russian flights to Georgia amid escalating tension, 24 de junho. Disponível em <https://www.euronews.com/2019/06/22/putin-suspends-russian-flights-to-georgia-amid-escalating-tension>. [consultado a 15/02/2020].

European Federation of Journalists (2019) New report: Hungary dismantles media freedom and pluralism, 3 de dezembro. Disponível em <https://europeanjournalists.org/blog/2019/12/03/new-report-hungary-dismantles-media-freedom-and-pluralism/>. [consultado a 21/02/2020].

France 24 (2019) US, EU back Georgia protesters after thousands rally outside parliament, 18 de novembro. Disponível em <https://www.france24.com/en/20191118-us-eu-back-georgia-protesters-after-thousands-rally-outside-parliament>. [consultado a 21/02/2020].

German Marshall Fund (2019) Three Questions with Nicu Popescu, Minister of Foreign Affairs and European Integration of Moldova, 2 de julho. Disponível em <http://www.gmfus.org/blog/2019/07/02/three-questions-nicu-popescu-minister-foreign-affairs-and-european-integration>. [consultado a 21/02/2020].

Joint Statement by the Ministers of Foreign Affairs of Georgia, the Republic of Moldova and Ukraine on the Future of Eastern Partnership, Bratislava, 5 de dezembro de 2019.

Kyiv Post (2019) Media Grab: Oligarchs, pro-Russian forces use TV to push political agenda, 21 de junho. Disponível em <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/oligarchs-pro-russian-forces-use-tv-to-push-political-agenda.html?cn-reloaded=1>. [consultado a 05/09/2019].

Politico (2019) Austrian government collapses over Russia scandal, 18 de maio. Disponível em <https://www.politico.eu/article/sebastian-kurz-triggers-austrian-election-after-far-right-scandal/>. [consultado a 05/09/2019].

Politico (2020) Emmanuel Macron's Russian roulette, 14 de fevereiro. Disponível em <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-russian-roulette-vladimir-putin-security-partner/>. [consultado a 14/02/2020].

Reuters (2017) Moldovan businessman jailed for role in \$1 billion bank fraud, 20 de abril. Disponível em <https://www.reuters.com/article/moldova-banking-platon/moldovan-businessman-jailed-for-role-in-1-billion-bank-fraud-idUSL8N1HS3T0>. [consultado a 20/02/2020].

Reuters (2019) With Moldova in crisis, two rival governments hold meetings, 10 de julho. Disponível em <https://www.reuters.com/article/us-moldova-politics/with-moldova-in-crisis-two-rival-governments-hold-meetings-idUSKCN1TB1GQ>. [consultado a 20/02/2020].

Reuters (2019) Ukraine president vows anti-corruption drive, says people tired of waiting for better life, 2 de julho. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-canada-ukraine/ukraine-president-vows-anti-corruption-drive-says-people-tired-of-waiting-for-better-life-idUSKCN1TX2DR>. [consultado a 20/02/2020].

Reuters (2020) EU must develop 'appetite for power', Borrell says, 19 de fevereiro. Disponível em <https://www.reuters.com/article/us-germany-security-europe/eu-must-develop-appetite-for-power-borrell-says-idUSKBN20A0BX>. [consultado a 19/02/2020].

RFE/RL (2019) EU, Eastern Partners Downgrade Anniversary Statement Due To Objections From Baku, 13 de maio. Disponível em <https://www.rferl.org/a/eu-eastern-partners-downgrade-anniversary-statement-due-to-objections-from-baku/29938053.html>. [consultado a 25/02/2020].

The Economist (2019) A pro-Western government has been pushed out in Moldova: Many fear Russia is reasserting control, 12 de dezembro. Disponível em <https://www.economist.com/europe/2019/12/12/a-pro-western-government-has-been-pushed-out-in-moldova>. [consultado a 20/02/2020].

The Guardian (2018) Ukraine president proposes martial law after Russia seizes ships, 26 de novembro. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2018/nov/25/russia-border-guards-ram-tugboat-ukraine-navy-crimea>. [consultado a 25/02/2020].

The Economist (2019) The Nord Stream 2 gas pipeline is a Russian trap, 16 de fevereiro. Disponível em: <https://www.economist.com/leaders/2019/02/16/the-nord-stream-2-gas-pipeline-is-a-russian-trap>. [consultado a 20/02/2020].

Time (2019) 'I Don't Trust Anyone at All.' Ukrainian President Volodymyr Zelensky Speaks Out on Trump, Putin and a Divided Europe, 20 de novembro. Disponível em <https://time.com/5742108/ukraine-zelensky-interview-trump-putin-europe/>. [consultado a 20/11/2019].

Vice (2019) Inside the massive cyber war between Russia and Ukraine, 29 de março. Disponível em https://www.vice.com/en_us/article/bjqe8m/inside-the-massive-cyber-war-between-russia-and-ukraine [consultado a 20/04/2020].

Anexos

Anexo 1 – Tipologia de entrevistados

Tipologia de atores entrevistados e códigos utilizados para a sua citação	
Entrevistado	Código
Diplomata moldavo	DP1
Funcionário da DG NEAR (Direção C, Unidade 1 – Geórgia e Moldova)	NE1
Chefe de Divisão do SEAE	CD1
Funcionário de Alto-Nível do SEAE	OF1
Funcionário de Alto-Nível da DG NEAR (SGUA)	OF2

Anexo 2 – Mapa do leste ucraniano



Fonte: DW (2018)



Anexo 3 – Mapa da Geórgia e regiões separatistas



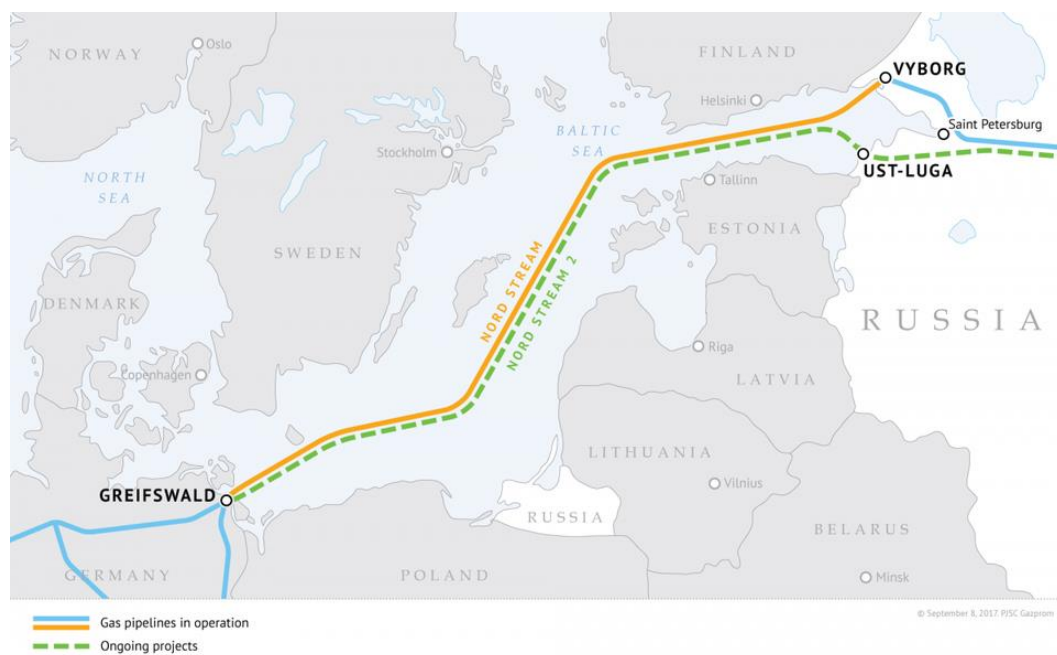
Fonte:

Público (2018)

Anexo 4 – Mapa da Moldova e região da Transnístria

Fonte: DW (2017)

Anexo 5 – Rota do gasoduto Nord Stream 2



Fonte: Forbes (2018)